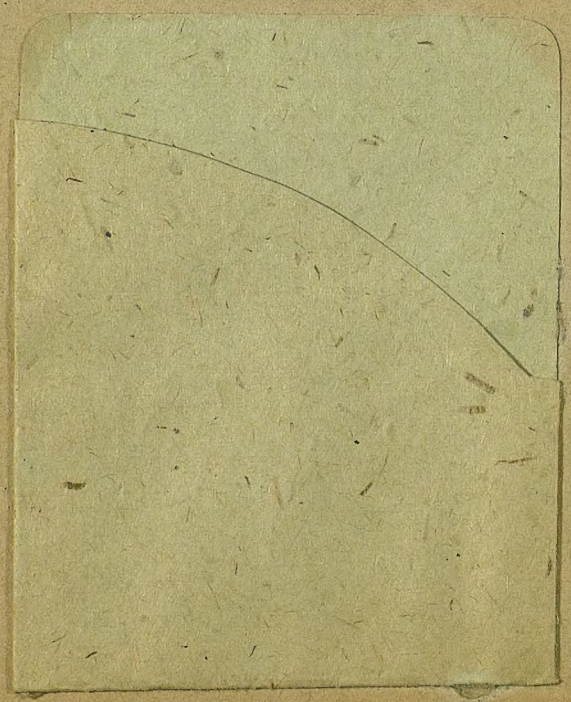
E24-
274



6826
ОТ 3 П
352(47)
Е24
274

Реформа Городового Положенія.

I.

Никогда недостатки дѣйствующаго Городового Положенія 1892 года не сказывались съ такой силой, какъ во время войны. Война возложила на городскія общественныя управленія многочисленныя новыя задачи, не сокращая заботъ мирнаго времени. Расквартированіе войскъ, помощь раненымъ и больнымъ воинамъ, семьямъ запасныхъ, бѣженцамъ, борьба съ эпидеміями, забота о продовольствіи населенія,—всѣ эти новыя и громадныя задачи города должны были удовлетворять, дѣйствуя все въ тѣхъ же узкихъ рамкахъ стараго Городового Положенія. Естественно, что имъ скоро пришлось столкнуться съ недостаткомъ денежныхъ средствъ, съ отсутствіемъ права входить въ Союзы для выполненія задачъ, требующихъ объединенныхъ усилій, и, главное,—съ недостаткомъ людей, не только готовыхъ, но и имѣющихъ право принимать участіе въ городской общественной дѣятельности.

Возникшій для помощи больнымъ и раненымъ воинамъ, но силою вещей значительно расширившій рамки своей работы, Всероссійскій Союзъ Городовъ до нѣкоторой степени облегчилъ дѣятельность городскихъ управленій. Въ мѣстные комитеты Союза вошли въ значительной мѣрѣ внѣцензовые элементы городского населенія, и эти комитеты, оставаясь въ тѣсной связи съ мѣстными городскими управленіями, сняли съ нихъ заботы о помощи раненымъ и о нѣкоторыхъ другихъ нуждахъ, вызванныхъ войной.

Однако, и Союзъ Городовъ испытывалъ неблагопріятное вліяніе дѣйствующаго Городового Положенія. Оно выражалось въ ограниченіи круга лицъ, привлекаемыхъ къ работѣ въ Союзѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстные комитеты придерживались цензовыхъ элементовъ въ своемъ составѣ, въ финансовыхъ затрудненіяхъ, испытываемыхъ Союзомъ и въ неопредѣленности самой его юридической природы.

Вполнѣ понятно поэтому, что Союзъ Городовъ не могъ обойти молчаніемъ вопросъ о городской реформѣ. Уже на Совѣщаніи по дороговизнѣ въ іюлѣ 1915 г., по докладу Н. И. Астрова, признавалась необходимой «незамедлительная реформа мѣстнаго самоуправленія на широкихъ демократическихъ началахъ, расширеніе его правъ и предоставленіе ему независимости». Этотъ общій принципъ получилъ болѣе подробное развитіе на IV Съѣздѣ представителей городовъ въ мартѣ 1916 года, гдѣ, по докладамъ Н. И. Астрова и М. М. Новикова, былъ принятъ рядъ тезисовъ, который, по мнѣнію Съѣзда, долженъ быть положенъ въ основаніе реформы Городового Положенія.

46943/80

Въ этихъ тезисахъ говорилось о расширеніи компетенціи городскихъ управленій, объ ограниченіи надзора за ними предѣлами законности, объ отмѣнѣ административныхъ утвержденій, должностныхъ лицъ городского управленія, о расширеніи избирательнаго права съ привлеченіемъ всѣхъ слоевъ городского населенія, о мелкой городской единицѣ, объ укрѣпленіи финансоваго положенія городовъ, о правѣ заключать Союзы и созывать Съѣзды.

Вскорѣ послѣ Съѣзда, Союзу Городовъ пришлось еще болѣе близко заняться вопросомъ о городской реформѣ. Для болѣе детальнаго разсмотрѣнія вопроса о Городовомъ Положеніи были образованы спеціальныя комиссіи, подъ предсѣдательствомъ Н. И. Астрова, при экономическомъ и Г. В. Филатьева при юридическомъ отдѣлахъ Союза.

Передъ комиссіями была поставлена нелегкая задача. Какъ извѣстно, Государственная Дума самостоятельно взялась за разработку проекта новаго Городового Положенія. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, со своей стороны и независимо отъ Государственной Думы, занялось тою же работой. Въ средѣ членовъ думской комиссіи очень скоро обнаружились большія разногласія по основнымъ вопросамъ реформы,—въ особенности, по вопросу объ избирательномъ правѣ и объ органахъ надзора за дѣятельностью городскихъ управленій. Въ результатѣ этихъ разногласій работа комиссіи къ серединѣ апрѣля не вышла еще изъ стадіи обсужденія предложеній отдѣльныхъ докладчиковъ, нерѣдко необлеченныхъ даже въ письменную форму. Съ другой стороны, работа, производившаяся въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, сохранялась втайнѣ, и о предположеніяхъ правительства можно было судить только по рѣчи представителя министерства, произнесенной въ Государственной Думѣ 3 марта 1916 г.

Въ этой рѣчи указывалось, правда, что правительство готово пойти на нѣкоторыя уступки, въ смыслѣ расширенія компетенціи городскихъ управленій, ограниченія надзора за ними предѣлами законности, нѣкотораго расширенія круга избирателей, включенія въ него женщинъ и т. д.; но по основному вопросу объ избирательномъ правѣ Министерство приняло прусскую куріальную систему и этимъ впало въ непримиримое противорѣчіе съ частью членовъ думской комиссіи.

Такимъ образомъ, вопросъ о городской реформѣ находился въ мало опредѣленномъ положеніи, и комиссіи Союза Городовъ, приступившей къ его разсмотрѣнію, пришлось имѣть дѣло съ крайне недостаточнымъ и противорѣчивымъ матеріаломъ. Къ тому же, большую часть этого матеріала, въ формѣ предложеній

думскихъ докладчиковъ, комиссіи удалось получить лишь къ концу своей работы. Послѣдняя же должна была быть закончена въ весьма краткій срокъ, чтобы результатами ея можно было воспользоваться съ самаго начала весенней сессіи Думы.

При такихъ условіяхъ понятно, что работа комиссіи Союза Городовъ, по необходимости, носила спѣшный, эскизный характеръ. Комиссія не только не въ состояніи была заняться редактированіемъ отдѣльныхъ статей, но не могла установить даже детальнаго содержанія послѣднихъ. Ея задача свелась къ разработкѣ болѣе или менѣе конкретно формулированныхъ положеній, которыя, по мысли комиссіи, должны были бы послужить основаніемъ для составленія соотвѣтствующихъ группъ статей Городового Положенія.

Общій ходъ работы комиссіи опредѣлялся при этомъ слѣдующими моментами. Согласно пожеланіямъ Съѣздовъ представителей городовъ, комиссія стремилась провести въ своихъ положеніяхъ идею наибольшей демократизаціи городскихъ управленій, возможной при существующихъ культурныхъ и политическихъ условіяхъ нашей государственной жизни. Далѣе комиссія, придерживаясь принципа, что городскія учрежденія являются мѣстными органами государственнаго управленія, стремилась расширить компетенцію городскихъ управленій и увеличить ихъ самостоятельность. Съ этой цѣлью комиссія удѣлила много вниманія вопросу о компетенціи городского управленія думы и управы, разсмотрѣла вопросъ объ учрежденіи особыхъ органовъ административной юстиціи для надзора за дѣятельностью городскихъ управленій, подробно обсудила вопросъ о городскихъ финансахъ, о составленіи смѣтъ и отчетовъ и т. д.

Заканчивая въ срочномъ порядкѣ разработку перечисленныхъ выше проектовъ, комиссія предполагала, до передачи ихъ въ качествѣ законодательнаго матеріала членамъ Государственной Думы, подвергнуть ихъ обсужденію въ средѣ представителей мѣстныхъ городскихъ управленій, голосъ которыхъ, казалось, долженъ былъ бы имѣть рѣшающее значеніе при обсужденіи городской реформы. Въ этихъ цѣляхъ, уже въ засѣданіи 1-го мая Главный Комитетъ Союза Городовъ, заслушавъ сообщеніе Н. И. Астрова о ходѣ работъ комиссіи, постановилъ созвать на 14—15 мая расширенное собраніе Комитета съ участіемъ провинціальныхъ городскихъ головъ, которые и могли бы высказать свое мнѣніе относительно предположеній комиссіи.

Приглашеніе Комитета встрѣтило живой откликъ со стороны мѣстныхъ дѣятелей, и въ засѣданіе Комитета 14-го мая прибыло значительное число городскихъ головъ. Въ тотъ же день, однако, послѣдовало запрещеніе министра внутреннихъ дѣлъ Б. В. Штюр-

Библиотека Института Красной Профессуры Инв. № 46943/80

мера обсуждать Городовое Положеніе въ средѣ членовъ Союза Городовъ и вопросъ этотъ былъ снятъ съ повѣстки Комитета. Только въ частномъ совѣщаніи комиссіи удалось выслушать мнѣніе представителей съ мѣстъ, которые въ общемъ, съ нѣкоторыми измѣненіями и дополненіями, одобрили предположенія комиссіи.

Хотя, такимъ образомъ, работа комиссіи не получила офиціальной санкціи Главнаго Комитета Союза, тѣмъ не менѣе нужно считать, что результаты этой работы съ достаточной полнотой выражаютъ мнѣніе городской Россіи по вопросамъ городской реформы. Въ непосредственныхъ работахъ комиссіи принимали участіе признанные знатоки городского дѣла и видные представители столичныхъ городскихъ управленій; въ основу же сужденій ея положены принципы, одобренные многолюдными Съѣздами представителей городовъ. Мнѣніе послѣднихъ имѣетъ тѣмъ бо̀льшее значеніе, что оно исходитъ отъ группы лицъ, стоящихъ во главѣ органовъ городского управленія, построенныхъ именно на основѣ положенія 1892 года. Если эти офиціальные руководители мѣстной городской политики находятъ необходимой радикальную реформу муниципальнаго управленія, то, очевидно, дѣйствительно такая реформа назрѣла, и всякое сокращеніе ея будетъ идти вразрѣзъ съ ясно выраженнымъ мнѣніемъ русскихъ городовъ.

II.

Тезисы, одобренные Совѣщаніями при Главномъ Комитетѣ Союза.

I.

Кругъ вѣдѣнія Городского Управленія.

I. Органы общественныхъ городскихъ управленій суть органы государственнаго *управленія* на мѣстахъ.

II. Городскія общественныя управленія вѣдаютъ *всѣ* дѣла мѣстнаго управленія, поскольку таковыя не отнесены закономъ къ предметамъ вѣдѣнія центральныхъ государственныхъ установленій.

III. *Примѣрный* перечень предметовъ вѣдѣнія городскихъ управленій:

I. Завѣдываніе установленными въ пользу городского поселенія сборами, повинностями и иными поступленіями.

II. Завѣдываніе капиталами и другими имуществами городского поселенія.

III. Заботы о городскомъ благоустройствѣ:

1) Попеченіе о лучшемъ устройствѣ городскихъ поселеній и о планѣ ихъ застройки.

2) Устройство и содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, бечевниковъ, набережныхъ, пристаней, каналовъ, прудовъ, канавъ, сточныхъ трубъ, мостовъ, гатей и т. п., и надзоръ за исправнымъ состояніемъ подобныхъ же сооруженій и мѣстъ общественнаго пользованія, не исключая и тѣхъ, которыя находятся на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, учрежденіямъ и вѣдомствамъ.

3) Устройство, содержаніе въ исправности освѣщенія городского поселенія, а также заботы о водоснабженіи и удаленіи нечистотъ.

4) Устройство, содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія различныхъ способовъ передвиженія: городскихъ желѣзныхъ дорогъ, трамваевъ, пароходныхъ сообщеній, перевозовъ, переправъ, а также телефонныхъ сообщеній и пр., и завѣдываніе этими учрежденіями; надзоръ за производствомъ частнаго извоза и перевознаго промысла.

5) Заботы о предупрежденіи пожаровъ, наводненій и другихъ бѣдствій, устройство пожарныхъ командъ и завѣдываніе ими; попеченіе объ организаціи и развитіи страхового дѣла.

IV. Мѣры по охраненію народнаго здравія, организація санитарныхъ попечительствъ, наблюденіе за чистотою улицъ, площадей и т. п. мѣстъ общественнаго пользованія, устройство удаленія отбросовъ и мусоросожиганія и борьба съ дымомъ, устройство городскихъ кладбищъ и наблюденіе за благоустройствомъ иныхъ клад-

бищъ, надзоръ за соблюденіемъ санитарныхъ правилъ частными владѣльцами, производство санитарныхъ осмотровъ, наблюденіе за чистотою водъ, служащихъ для питья и водопоя, охрана источниковъ водоснабженія городского населенія, наблюденіе за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ, развитіе врачебной помощи городскому населенію, устройство лѣчебныхъ и т. п. заведеній и родильныхъ пріютовъ и борьба съ дѣтскою смертностью; устройство городскихъ аптекъ, лабораторій и завѣдываніе ими; изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи, устройство бань, купаленъ, прачечныхъ, дезинфекціонныхъ камеръ и пр., а также мѣропріятія зоотехническія, ветеринарныя и ветеринарно-полицейскія.

V. Устройство и содержаніе въ исправности скотобоенъ и другихъ, связанныхъ съ скотобойнями, предпріятій и завѣдываніе ими.

VI. Попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства, заботы о безпризорныхъ дѣтяхъ, организація городскихъ попечительствъ о бѣдныхъ и иныхъ попечительствъ, устройство благотворительныхъ заведеній, домовъ трудолюбія, ночлежныхъ домовъ и т. п.

VII. Охрана труда, организація трудовой помощи, устройство и содержаніе биржъ труда, посредническихъ конторъ и т. п.; страхованіе и иныя мѣры противъ безработицы.

VIII. Попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія.

IX. Мѣры борьбы противъ пьянства, проституціи и преступности.

X. Устройство, содержаніе и завѣдываніе въ учебномъ и административно-хозяйственномъ отношеніяхъ городскими начальными училищами, а равно и другими общеобразовательными и профессіональными учебными заведеніями, открытыми и содержимыми на городскія средства. Организація дошкольнаго и внѣшкольнаго образованія; устройство народныхъ университетовъ, консерваторій, театральныхъ и художественныхъ школъ и т. п., и содѣйствіе возникновенію ихъ. Устройство и содержаніе библіотекъ, музеевъ, театровъ, народныхъ домовъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій и содѣйствіе возникновенію ихъ, охрана памятниковъ старины и искусства. Распространеніе знаній по городскому дѣлу, издательство спеціальныхъ журналовъ, газетъ, книгъ и проч., устройство музеевъ, выставокъ и съѣздовъ.

XI. Заботы о продовольствіи городского населенія и мѣры противъ недостатка и дороговизны предметовъ первой необходимости, устройство народныхъ столовыхъ и чайныхъ, организаціи продажи хлѣба, мяса, молока, сахара, топлива и т. п.; устройство городскихъ мельницъ, хлѣбопекаренъ, молочныхъ фермъ и т. п. Мѣры борьбы съ жилищной нуждой: воспособленіе кооперативному и частному строительству, устройство домовъ съ дешевыми квартирами и т. п.

XII. Воспособленіе развитію мѣстной торговли и промышленности, устройство рынковъ, базаровъ, элеваторовъ, холодильниковъ, товарныхъ складовъ и пр., надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли, за мѣрами и вѣсами, устройство городскихъ кредитныхъ учрежденій, а равно содѣйствіе устройству биржевыхъ учрежденій и торговыхъ палатъ.

XIII. Оказаніе юридической помощи населенію.

XIV. Производство анкетъ, исчисленія и переписи населенія, собраніе съѣздовъ городскихъ представителей, установленіе союзовъ городовъ и соглашеній съ земствами для объединенія и согласованія хозяйственной дѣятельности.

XV. Мѣры къ охраненію личной и общественной безопасности.

XVI. Принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ въ цѣляхъ благоустройства, общественнаго здравія и общественнаго строительства съ предварительнымъ занятіемъ ихъ.

IV. Городское Управленіе въ кругѣ подвѣдомственныхъ ему дѣлъ дѣйствуетъ самостоятельно и въ правѣ именемъ города пріобрѣтать, отчуждать права по имуществу, пользоваться и распоряжаться имуществомъ, принимать обязательства, искать и отвѣчать на судѣ какъ казенное управленіе.

Примѣчаніе. Городскія недвижимыя имущества, въ случаяхъ неправомѣрнаго завладѣнія ими, не подлежатъ дѣйствію земской давности.

II.

Границы городского поселенія.

I. Границы городского поселенія, отдѣляющія его отъ земель, состоящихъ въ уѣздѣ, опредѣляются окружною межою.

II. Проектъ окружной межи устанавливается Городской Думой, передается на разсмотрѣніе Особаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и утверждается Сенатомъ.

III. При установленіи этой межи въ предѣлы города включаются и прилегающія къ нему заселенныя мѣстности, хотя и состоящія въ уѣздѣ, но имѣющія городской характеръ и нуждающіяся въ распространеніи на нихъ вѣдѣнія общественнаго управленія города, къ которому онѣ примыкаютъ. Кромѣ того, въ предѣлы города могутъ быть включаемы и незаселенныя земли, предназначаемыя для послѣдующаго разселенія города.

IV. Городское Общественное Управленіе имѣетъ исключительное право само или черезъ посредство другихъ лицъ и обществъ пользоваться мѣстами общаго пользованія для осуществленія мѣропріятій общественнаго значенія, какъ-то: городскихъ желѣзныхъ дорогъ, освѣтительныхъ сѣтей, телефона, водопровода, канализаціи и т. п.

III.

Избраніе гласныхъ Городскихъ Думъ.

I. Избирательныя права предоставляются:

1. Лицамъ, уплачивающимъ одинъ изъ налоговъ—квартирный или подоходный.
2. Лицамъ физическимъ и юридическимъ, а также учрежденіямъ, уплачивающимъ городской оцѣночный сборъ за принадлежащія имъ не менѣе одного года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимыя имущества, или за постройки, возведенныя на арендованныхъ земляхъ, если эти недвижимыя имущества или постройки находятся въ предѣлахъ городского поселенія.
3. Благотворительнымъ, ученымъ и учебнымъ учрежденіямъ, владѣющимъ на правѣ собственности, не менѣе одного года, недвижимыми имуществами, находящимися въ предѣлахъ городского поселенія, хотя-бы означенныя учрежденія и были освобождены отъ уплаты городского оцѣночнаго сбора.

4. Лицамъ и разрѣшеннымъ въ Россіи обществамъ, товариществамъ и компаніямъ, уплачивающимъ промысловые налоги личные или за принадлежащія имъ торгово-промышленныя предпріятія.

II. Изъ числа лицъ, перечисленныхъ въ пунктѣ I, правомъ избирать и быть избраннымъ въ гласные пользуются лица обоего пола, состоящія въ русскомъ подданствѣ, достигшія 25 лѣтъ отъ роду, и если они проживаютъ не менѣе одного года въ предѣлахъ городского поселенія.

III. Избраніе гласныхъ производится въ общихъ или участковыхъ избирательныхъ собраніяхъ безъ раздѣленія избирателей на разряды и куріи.

IV. Изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ ценза, въ выборахъ не могутъ принимать участія: Губернаторъ, Вице-Губернаторъ, назначенные члены мѣстнаго по городскимъ дѣламъ Присутствія, священно и церковнослужители христіанскихъ исповѣданій, чины мѣстнаго прокурорскаго надзора и лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи или градоначальствѣ.

V. Избирательныхъ правъ лишаются: а) присужденные судомъ къ наказаніямъ, влекущимъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія; б) состоящіе подъ судомъ и слѣдствіемъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою вышеуказанныя наказанія, какъ низшія изъ назначенныхъ по закону; в) осужденные судомъ за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ залогъ завѣдомо краденаго, полученіе чрезъ обманъ имущества, вовлеченіе въ невыгодную сдѣлку, ростовщичество, лихоимство, лиходательство, недобросовѣстное выполненіе казенныхъ подрядовъ и поставокъ,—хотя-бы послѣ состоявшагося осужденія за всѣ вышепоименованныя преступленія воспослѣдовало освобожденіе отъ наказанія за давностью, силою манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; г) несостоятельные должники, кромѣ признанныхъ по суду несчастными.

VI. Избирательное право является личнымъ и передаваемо быть не можетъ, за исключеніемъ представительства юридическихъ лицъ и учрежденій.

VII. Никто не можетъ пользоваться на городскихъ выборахъ болѣе чѣмъ однимъ голосомъ.

VIII. При раздѣленіи по постановленію Думы избирательнаго собранія на нѣсколько избирательныхъ участковъ, баллотировкѣ въ гласные могутъ подвергаться по каждому участку всѣ лица, внесенныя въ общіе избирательные списки.

IX. Для избранія въ гласные необходимо получить абсолютное число избирательныхъ голосовъ при первыхъ выборахъ или относительное—при перебаллотировкѣ.

X. Избирателямъ предоставляется право образовывать изъ своей среды особыя собранія для обсужденія вопросовъ городского хозяйства, а также о лицахъ, подлежащихъ избранію въ Городскія Думы.

IV.

Организація и компетенція Городской Думы.

1. Дума составляется изъ предсѣдателя оной, гласныхъ, избираемыхъ на четыре года, и лицъ, присутствующихъ на правахъ гласныхъ. Гласные вступаютъ въ исполненіе своихъ обязанностей черезъ недѣлю послѣ заключенія все-

го выборнаго производства. Обязанности гласныхъ исполняются безвозмездно. Гласные не могутъ состоять на службѣ по общественному управленію въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по найму; гласнымъ не дозволяется входить въ договоры о подрядахъ и поставкахъ съ городскимъ управленіемъ.

2. Въ городскихъ поселеніяхъ, имѣющихъ не болѣе 25.000 жителей, число гласныхъ опредѣляется въ 30 человѣкъ; въ поселеніяхъ съ числомъ жителей не болѣе 50.000—въ 50 человѣкъ; въ поселеніяхъ съ числомъ жителей не болѣе 100.000—въ 80 человѣкъ; въ поселеніяхъ съ числомъ жителей не болѣе 200.000—въ 120 человѣкъ; въ поселеніяхъ съ числомъ жителей болѣе 200.000—на каждые 200.000 жителей прибавляется 25 гласныхъ, пока число ихъ не достигнетъ 220 гласныхъ.

Сверхъ опредѣленнаго числа гласныхъ въ собраніяхъ Городской Думы участвуютъ на правахъ гласныхъ лица, входящія въ составъ Управы, не состоящія гласными, два представителя мѣстнаго уѣзднаго Земскаго Собранія по выбору послѣдняго и представитель Духовнаго Вѣдомства. Въ Городскихъ Думахъ губернскихъ городовъ и столицъ принимаетъ участіе представитель Губернскаго Земскаго Собранія [1]) [2]).

3. Предсѣдатель Городской Думы избирается ею въ первомъ очередномъ собраніи изъ числа гласныхъ срокомъ на одинъ годъ. Предсѣдатель Думы не можетъ занимать никакихъ платныхъ должностей по городскому общественному управленію и исполняетъ свои обязанности безвозмездно. На случай отсутствія или болѣзни Предсѣдателя Думы избирается тѣмъ же порядкомъ одинъ или нѣсколько товарищей предсѣдателя. Предсѣдатель Думы, его товарищи и секретарь Думы въ крупныхъ городахъ образуютъ президіумъ Думы. До избранія Предсѣдателя предсѣдательство въ Городской Думѣ принадлежитъ гласному, получившему на выборахъ наибольшее число голосовъ [3]).

4. Выбывшій изъ состава Думы гласный замѣняется кандидатомъ внѣ зависимости отъ участка, по которому былъ избранъ выбывшій гласный.

5. Никто изъ гласныхъ безъ уважительныхъ причинъ не долженъ уклоняться отъ присутствованія въ Думѣ. О причинахъ неявки въ Думу гласный обязанъ извѣстить письменно Предсѣдателя, а сей послѣдній доводитъ о томъ до свѣдѣнія Думы съ предъявленіемъ объясненія неявившагося гласнаго.

Гласный, который въ теченіе года ни разу не посѣтилъ засѣданій Думы, признается отказавшимся отъ этого званія [4]).

6. Очередныя собранія Городской Думы назначаются не менѣе 4 разъ въ

---

[1]) По мнѣнію меньшинства, въ собраніяхъ Городской Думы лица, входящія въ составъ Городской Управы, могутъ имѣть лишь совѣщательный голосъ.

[2]) Если будетъ принятъ проектъ Городского Участковаго Самоуправленія, то въ собраніяхъ Городской Думы будутъ участвовать на правахъ гласныхъ и представители Участковыхъ Совѣтовъ по одному отъ каждаго.

[3]) По мнѣнію представителей городовъ съ небольшимъ числомъ жителей для такихъ городовъ избраніе особаго Предсѣдателя Думы не должно быть вмѣнено въ обязанность, а предоставляется усмотрѣнію Городскихъ Думъ.

[4]) Помимо моральнаго воздѣйствія противъ непосѣщенія гласными засѣданій Городской Думы предлагалось предоставить Городскимъ Думамъ самимъ вырабатывать въ инструкціонномъ порядкѣ мѣры противъ непосѣщенія засѣданія Думы гласными.

годъ. Число очередныхъ собраній, сверхъ 4, опредѣляется Городской Думой на годъ впередъ въ декабрѣ предшествующаго года.

7. Въ кругѣ предметовъ вѣдомства общественнаго управленія Думѣ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными ея органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ ея вѣдѣнію настоящимъ Положеніемъ и другими узаконеніями.

8. Къ вѣдомству Городской Думы относится (примѣрный перечень): [1])

1) Производство выборовъ въ должности, указанныя симъ Положеніемъ, а также въ должности, замѣщеніе коихъ предоставлено городскому общественному управленію на основаніи подлежащихъ Уставовъ, Положеній и другихъ постановленій.

Примѣчаніе. Въ городахъ Прибалтійскихъ губерній на Городскую Думу возлагается избраніе депутатовъ собранія мѣстнаго дворянства и членовъ въ Приказы Общественнаго Призрѣнія тамъ, гдѣ таковые депутаты и члены избираются отъ городовъ.

2) Опредѣленіе размѣровъ содержанія по тѣмъ изъ означенныхъ въ пунктѣ 1 сей статьи должностей, которыя не отправляются безвозмездно.

3) Опредѣленіе порядка дѣйствій и предметовъ вѣдомства исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія и снабженіе ихъ надлежащими инструкціями и полномочіями.

4) Разсмотрѣніе и утвержденіе приходо-расходныхъ смѣтъ (росписей доходовъ и расходовъ).

5) Опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями и симъ Положеніемъ всѣхъ сборовъ и налоговъ.

6) Переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя.

7) Сложеніе безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ по городскимъ сборамъ.

8) Установленіе правилъ, положеній, уставовъ, опредѣляющихъ порядокъ завѣдыванія и управленія находящимися въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія учрежденіями и принадлежащими ему предпріятіями.

9) Установленіе правилъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами, какъ городского управленія, такъ и находящимися въ вѣдѣніи общественнаго управленія лечебными, благотворительными, учебными и иными общеполезными заведеніями.

10) Пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимыхъ имуществъ.

11) Нормированіе цѣнъ: а) на хлѣбъ, мясо, воду и на другіе предметы первой необходимости, а также на жилыя помѣщенія; б) установленіе таксъ за пользованіе извозчичьими и другими общественными экипажами, а также конножелѣзными дорогами и иными усовершенствованными мѣстными средствами сообщенія; в) за работы, исполняемыя въ портовыхъ мѣстностяхъ браковщиками, вѣсовщиками, мѣрильщиками, лигерами, якорщиками и т. п.

---

[1]) Меньшинство предлагало предоставить Городской Думѣ право квалифицированнымъ большинствомъ исключать изъ числа гласныхъ лицъ, совершившихъ дѣянія, явно несовмѣстимыя со званіемъ гласныхъ, хотя бы по дѣйствующему закону такія дѣянія и не влекли за собой исключеніе со службы.

12) Обсужденіе предположеній о займахъ и иныхъ обязательствахъ отъ имени городского общественнаго управленія.

13) Принятіе въ пользу городского общественнаго управленія наслѣдствъ, отказовъ, пожертвованій и дареній.

14) Изданіе обязательныхъ постановленій по предметамъ, отнесеннымъ къ вѣдомству городского общественнаго управленія.

15) Контроль надъ дѣйствіями Управы, разсмотрѣніе отчетовъ ея и приносимыхъ на Управу и ея членовъ жалобъ.

16) Возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ общественнаго управленія.

17) Представленіе законодательнымъ учрежденіямъ и высшему правительству о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ и по дѣламъ мѣстнаго управленія.

18) Избраніе почетныхъ гражданъ.

19) Установленіе для владѣльцевъ всѣхъ недвижимыхъ имуществъ, расположенныхъ въ районѣ городской канализаціонной сѣти, обязательности присоединенія къ этой сѣти для спуска всѣхъ нечистотъ и сточныхъ водъ, съ назначеніемъ очередей и сроковъ присоединенія отдѣльныхъ недвижимостей, а также платы за пользованіе канализаціей въ размѣрѣ, опредѣляемомъ въ зависимости отъ рода и характера сихъ недвижимостей, на одинаковомъ для каждаго изъ сихъ разрядовъ основаній; размѣръ общаго итога такихъ платежей не долженъ превышать суммы, потребной на покрытіе расходовъ по уплатѣ процентовъ и погашенія по капиталу, затраченному для устройства канализаціи и на ея эксплоатацію.

Примѣчаніе. Въ случаѣ невыполненія требованія, въ семъ (18) пунктѣ означеннаго, городское общественное управленіе производитъ необходимыя работы за счетъ владѣльца; стоимость работъ съ добавленіемъ шести процентовъ годовыхъ со дня подачи счета по день уплаты взыскивается на одинаковыхъ во всемъ прочемъ съ городскимъ оцѣночнымъ сборомъ основаніяхъ и независимо отъ того, обложено или не обложено оцѣночнымъ сборомъ самое имущество. Взысканіе это можетъ быть по особо уважительнымъ причинамъ разсрочиваемо Городской Думой на время не свыше шести лѣтъ.

Въ случаѣ малоцѣнности владѣній или несостоятельности домовладѣльцевъ городскому общественному управленію предоставляется право отнести расходъ по произведеннымъ работамъ на общія городскія средства.

9. Передъ каждымъ очереднымъ собраніемъ Думы перечень подлежащихъ слушанію дѣлъ, составленный по совѣщанію Предсѣдателя Думы съ Городскимъ Головой, разсылается гласнымъ Думы отъ имени Предсѣдателя Думы [1]).

10. Если слушаніе всѣхъ внесенныхъ въ этотъ перечень дѣлъ не будетъ окончено въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ послѣдующіе дни.

11. Чрезвычайныя собранія Думы могутъ быть созываемы: а) по распоряженію Предсѣдателя Думы, б) по заявленію Губернатора (Градоначальника), Городского Головы или Городской Управы, и в) по заявленію $^1/_5$ части всѣхъ гласныхъ.

12. Городская Дума приступаетъ къ обсужденію подлежащихъ вѣдѣнію ея дѣлъ: а) по предложеніямъ Предсѣдателя Думы, Городского Головы и глас-

[1]) Высказывалось пожеланіе, чтобы Городскому Головѣ предоставлялось включать въ повѣстку вопросы, признаваемые имъ необходимыми.

ныхъ, б) по докладамъ и представленіямъ состоящихъ при Думѣ Комиссій, Городской Управы, в) по предложеніямъ Правительства и Губернатора и г) по просьбамъ и жалобамъ разныхъ учрежденій и частныхъ лицъ. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ устанавливается Городской Думой.

13. Дума можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе сложныхъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію, дѣлъ на отдѣльныхъ своихъ членовъ или особыя подготовительныя и ревизіонныя комиссіи изъ гласныхъ. Въ случаѣ надобности отъ Думы зависитъ опредѣлить срокъ, въ теченіе коего избранными лицами и комиссіями должно быть исполнено возложенное на нихъ порученіе. Для предварительнаго разсмотрѣнія ежегодныхъ отчетовъ о дѣятельности управы обязательно избирается изъ гласныхъ ревизіонная комиссія; въ составъ ревизіонной комиссіи могутъ быть избираемы лишь гласные, не занимающіе никакихъ платныхъ по общественному управленію должностей. По дѣламъ, назначаемымъ къ обсужденію Думы, доклады могутъ быть печатаемы и разсылаемы по распоряженію и подъ отвѣтственность Городского Головы.

14. Въ засѣданія Городской Думы и Комиссій съ разрѣшенія предсѣдателя могутъ быть приглашаемы для представленія объясненій лица, не принадлежащія къ составу гласныхъ.

15. Для законнаго состава Думы требуется присутствіе: въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ восемьдесятъ гласныхъ—не менѣе $^1/_3$ числа всѣхъ членовъ собранія, а въ прочихъ поселеніяхъ—не менѣе $^1/_4$ онаго.

Чрезвычайныя собранія, созываемыя во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п., признаются дѣйствительными при всякомъ числѣ гласныхъ.

16. Дѣла въ Городской Думѣ, кромѣ указанныхъ ниже, рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ ихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. При подачѣ голосовъ никто не можетъ имѣть болѣе одного голоса. Передача своего голоса другому лицу не допускается. Рѣшенія Думы, не требующія утвержденія, могутъ приводиться въ исполненіе немедленно по утвержденіи журнала.

17. Для дѣйствительности опредѣленій: а) объ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, какъ добровольномъ, такъ и принудительномъ,

б) объ установленіи измѣненіи окружной городской межи,

в) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города,

г) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя,

д) объ отвѣтственности должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія,

е) о концессіяхъ на право устройства и эксплоатаціи сооруженій и предпріятій общаго пользованія,

ж) о присвоеніи званія почетнаго гражданина города требуется присутствіе въ Городскихъ Думахъ, гдѣ число гласныхъ не превышаетъ восемьдесятъ, не менѣе $^2/_3$ всего числа, а въ прочихъ Думахъ—не менѣе $^1/_2$ онаго и принятія рѣшенія большинствомъ не менѣе $^2/_3$ присутствующихъ въ собраніи Думы [1]).

18. Нижеслѣдующія постановленія Городской Думы подлежатъ утвержденію и до сего не приводятся въ исполненіе:

---

[1]) Для городовъ съ небольшимъ числомъ жителей предлагалось установить требованіе повторнаго или даже троекратнаго разсмотрѣнія Городской Думой дѣлъ по долгосрочнымъ концессіямъ.

А) Министра Финансовъ: 1) объ установленіи налоговъ дополнительныхъ къ государственнымъ налогамъ, [1]) 2) о совершеніи займовъ, превышающихъ въ общей сложности сумму общаго годового дохода даннаго городского управленія, исчисленнаго по послѣдней смѣтѣ.

Б) Военнаго или Морского Министровъ: объ измѣненіяхъ въ планахъ городскихъ поселеній, расположенныхъ въ раіонахъ крѣпостей.

В) Правительствующаго Сената: 1) о принудительномъ отчужденіи частныхъ имуществъ и 2) объ утвержденіи городскихъ плановъ по установленію городской межи.

Соотвѣтствующія постановленія Городской Думы, представляемыя въ высшія инстанціи, должны имѣть заключеніе Особаго Присутствія.

19. Выборы въ общественныя должности, замѣщеніе коихъ предоставляется Думѣ, производится закрытою подачею голосовъ. Такимъ же порядкомъ постановляются опредѣленія о возбужденіи отвѣтственности должностныхъ лицъ общественнаго управленія, о досрочномъ увольненіи отъ должности, и разрѣшаются вопросы о назначеніи содержанія или денежныхъ пособій служащимъ. Всѣ прочія дѣла, по усмотрѣнію Думы, могутъ быть рѣшаемы и открытою подачею голосовъ.

20. Засѣданія Городской Думы публичны за исключеніемъ случаевъ, когда сама Городская Дума постановитъ о закрытіи дверей засѣданія.

21. Всѣ рѣшенія Думы вносятся въ журналъ секретаремъ управы.

Порядокъ утвержденія журнала устанавливается Городскими Думами.

V.

О Городской Управѣ и другихъ исполнительныхъ органахъ городского общественнаго управленія.

1. Исполнительнымъ органомъ Городского Общественнаго Управленія является Городская Управа, которая, въ согласіи съ законами и постановленіями Городской Думы, непосредственно завѣдуетъ всѣми дѣлами городского хозяйства и управленія.

2. Городская Управа состоитъ подъ предсѣдательствомъ избраннаго Думою Городского Головы. Въ ея составъ входятъ товарищи Городского Головы и Члены Управы въ числѣ, устанавливаемомъ Городской Думой. Всѣ лица, входящія въ составъ Городской Управы, избираются на четыре года, причемъ полномочія ихъ истекаютъ одновременно.

3. На должность Городского Головы, его товарищей и Членовъ Управы могутъ быть избираемы лица, пользующіяся избирательными правами въ какомъ-либо городскомъ поселеніи или прослужившія по городскимъ выборамъ не менѣе

---

[1]) Въ зависимости отъ редакціи финансоваго закона.

одного четырехлѣтія. Лица, входящія въ составъ Управы, участвуютъ въ собраніяхъ Городской Думы на правахъ гласныхъ [1]).

4. Въ городскихъ поселеніяхъ, въ коихъ должность товарища Городского Головы не установлена, Дума опредѣляетъ, кто изъ Членовъ Управы заступаетъ мѣсто Головы.

5. Въ малонаселенныхъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ обязанности Управы могутъ быть возлагаемы на Городского Голову и его товарища.

6. Городской Голова является представителемъ Городского Общественнаго Управленія. Ему принадлежитъ общій надзоръ за дѣятельностью Городской Управы и подвѣдомственныхъ ей учрежденій. Установленіе служебныхъ отношеній между Городскимъ Головой, его товарищами и Членами Управы принадлежитъ Городской Думѣ.

7. Помимо исполнительной дѣятельности согласно постановленіямъ Думы по всѣмъ вопросамъ, составляющимъ кругъ вѣдѣнія Городского Управленія, къ обязанностямъ Городской Управы относятся: расходованіе городскихъ суммъ, представительство на судѣ по имущественнымъ дѣламъ Городского Управленія; опредѣленіе правилъ и сроковъ отчетности подчиненныхъ ей лицъ и учрежденій, ревизія этихъ отчетовъ; представленіе Городской Думѣ отчетовъ о своей дѣятельности и денежныхъ оборотахъ по городскимъ суммамъ, назначеніе и увольненіе служащихъ. Порядокъ назначенія служащихъ устанавливается особыми инструкціями Городской Думы.

8. Возложенныя на Управу обязанности распредѣляются между личнымъ ея составомъ по постановленіямъ самой Управы, утвержденнымъ Думой.

9. Всѣ дѣла, относящіяся къ кругу вѣдѣнія Городской Управы, подлежатъ коллегіальному обсужденію Управы. Кругъ самостоятельной дѣятельности отдѣльныхъ Членовъ Управы устанавливается особой инструкціей, утверждаемой Городской Думой.

10. Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію Городской Управы, рѣшаются по большинству голосовъ, причемъ при равенствѣ ихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если Городской Голова найдетъ, что опредѣленіе Городской Управы противозаконно, то онъ пріостанавливаетъ его исполненіе и представляетъ Думѣ въ ближайшемъ ея засѣданіи.

11. Въ случаяхъ чрезвычайныхъ и нетерпящихъ отлагательства Городской Голова вправѣ самъ принимать мѣры, предоставленныя коллективному рѣшенію Управы, но обязанъ доводить о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія Управы въ первое же ея за тѣмъ засѣданіе. Въ случаѣ несогласія Управы съ мнѣніемъ Городского Головы она представляетъ о томъ на усмотрѣніе Городской Думы.

12. Для завѣдыванія отдѣлами Городского Управленія, учрежденіями и предпріятіями городского хозяйства Городская Дума можетъ учреждать особыя

---

[1]) Проектируемое ст. 130 комиссіи Государственной Думы для болѣе крупныхъ городовъ обязательное избраніе въ составъ членовъ Городской Управы особыхъ спеціалистовъ по счетоводству, инженерно-строительному, медицинско-санитарному и школьному дѣлу единогласно было отвергнуто.

Точно также отвергнутъ проектируемый по прусскому образцу (стт. 99 и 102 комиссіи Государственной Думы) институтъ городскихъ совѣтниковъ.

исполнительныя коммиссіи, временныя или постоянныя, составляемыя изъ лицъ, имѣющихъ право быть гласными или поручать завѣдываніе указанными дѣлами особымъ лицамъ, изъ числа имѣющихъ избирательныя права [1]).

13. Упомянутыя въ предшедшей статьѣ комиссіи и лица подчиняются Городской Управѣ и дѣйствуютъ на основаніи составленныхъ Думой инструкцій.

14. Исполнительныя комиссіи состоятъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Городской Управы, по назначенію ея присутствія. Если по представленію Управы, Дума признаетъ полезнымъ избрать въ предсѣдатели комиссіи особое лицо, то сіе послѣднее участвуетъ въ Городской Управѣ съ правомъ голоса при разрѣшеніи ею тѣхъ дѣлъ, которыя составляютъ предметъ ближайшаго завѣдыванія исполнительной комиссіи.

15. Городской Голова и члены Управы до срока своихъ полномочій могутъ быть уволены отъ службы на основаніи доклада Ревизіонной Комиссіи, принятаго $^2/_3$ голосовъ всего ея состава, по постановленію Городской Думы, принятому $^3/_4$ голосовъ собранія, состоящаго изъ $^2/_3$ всѣхъ гласныхъ [2]).

16. Городской Голова и члены Городской Управы не состоятъ на государственной службѣ, не могутъ совмѣщать общественной службы съ государственной и только по особымъ разрѣшеніямъ Думы имѣютъ право принимать на себя обязанности по частной службѣ.

17. Въ Городской Управѣ не могутъ одновременно служить лица, состоящія: въ родствѣ, въ прямой линіи—безъ ограниченія, а въ боковыхъ—до третьей степени включительно и въ свойствѣ: въ первой онаго степени.

18. Городской Голова, его товарищъ, члены Городской Управы и городской секретарь вступаютъ въ исполненіе своихъ обязанностей по истеченіи двухнедѣльнаго срока со дня ихъ избранія.

До этого времени должностныя лица предыдущаго срока избранія должны исполнять свои обязанности.

19. Губернаторъ имѣетъ право опротестовать законность выборовъ должностныхъ лицъ городского самоуправленія на общемъ основаніи.

20. Голова, его товарищи и члены Управы, а равно всѣ прочія лица, занимающія выборныя должности по городскому общественному управленію, должны устранять себя отъ участія въ рѣшеніи Думою возбужденныхъ о ихъ дѣйствіяхъ вопросовъ, а также не участвуютъ въ постановленіи опредѣленій о назначеніи содержанія по занимаемымъ ими должностямъ и о послѣдствіяхъ ревизіи отчетовъ Управы.

21. Городской Голова и его товарищъ увольняются въ отпускъ Городскими Думами, а прочія должностныя лица—Городскими Управами.

22. Содержаніе Головѣ, его товарищу и членамъ Управы, а равно другимъ должностнымъ лицамъ общественнаго управленія, производится въ размѣрѣ, опредѣленномъ Думою до производства выборовъ.

23. Въ случаѣ выбытія кого-либо изъ выборныхъ должностныхъ лицъ

---

[1]) Комиссія Экономическаго Отдѣла нашла, что должности въ исполнительныхъ Комиссіяхъ замѣщаются безплатно.

[2]) Высказывалось мнѣніе, что эта мѣра не должна быть примѣнена по отношенію къ Городскому Головѣ, такъ какъ она грозитъ подорвать авторитетъ городского головы и плодотворность его работы.

о истеченія срока службы Городская Дума имѣетъ право назначить новые выборы для замѣщенія должности на оставшійся срокъ.

24. Выборныя должностныя лица городского общественнаго управленія при исполненіи своихъ обязанностей имѣютъ право носить знакъ общественной службы, утвержденный Городской Думой.

25. Городской Голова и члены Управы за служебныя правонарушенія предаются суду и судятся въ общемъ уголовномъ порядкѣ.

26. Лица, занимающія должности по Городскому Общественному Управленію по выбору или по назначенію, не подлежатъ утвержденію административной власти.

VI.

Организація надзора за Городскимъ Общественнымъ Управленіемъ.

1. Надзоръ за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія со стороны органовъ государственной власти сохраняется лишь въ отношеніи къ законности постановленій и дѣйствій органовъ городского управленія.
2. Оцѣнка цѣлесообразности постановленій городского управленія принадлежитъ органамъ государственной власти лишь въ исключительныхъ случаяхъ, исчерпывающимъ образомъ указанныхъ въ законѣ (Городовое Положеніе).
3. Надзоръ за законностью дѣйствій городского управленія принадлежитъ спеціальному органу административной юстиціи: Особому по городскимъ и земскимъ дѣламъ Присутствію, который состоитъ изъ несмѣняемыхъ членовъ-судей, въ порядкѣ надзора подчиненныхъ только Сенату, причемъ часть этихъ судей (меньшая) должна назначаться высшимъ правительствомъ, а часть (большая) должна избираться органами мѣстнаго самоуправленія. Члены-судьи отъ городскихъ общественныхъ управленій избираются на съѣздахъ представителей всѣхъ городовъ губерніи на срокъ, равный сроку полномочій Городскихъ Думъ. Предсѣдатель избирается на тотъ же срокъ членами-судьями изъ своей среды на тотъ же срокъ.
4. Члены-судьи не могутъ совмѣщать своихъ должностей съ другими платными должностями. Члены-судьи по выбору могутъ быть гласными. Ихъ служба должна быть вознаграждаема изъ средствъ Государственнаго Казначейства.
5. Право опротестованія постановленій Городскихъ Думъ, не согласныхъ съ закономъ, принадлежитъ губернатору (градоначальнику). Частныя лица, учрежденія и вѣдомства могутъ приносить жалобы на постановленія Городскихъ Думъ, нарушающихъ ихъ права.
6. Протесты и жалобы, приносимые въ Присутствіе, разсматриваются имъ публично. Заинтересованныя учрежденія и лица имѣютъ право лично или чрезъ представителей давать словесныя объясненія.
7. Заинтересованныя учрежденія и лица имѣютъ право обжаловать опредѣленія органа надзора въ Особое Присутствіе Правительствующаго Сената (высшій органъ административной юстиціи).

8. Присутствію предоставляется право назначать ревизіи исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія чрезъ одного изъ членовъ-судей. Результаты произведенной ревизіи сообщаются Городской Думѣ, которая обязана по содержанію произведенной ревизіи принять въ мѣсячный срокъ то или иное рѣшеніе.
9. Только Присутствію, а въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, его Предсѣдателю, предоставляется право пріостанавливать исполненіе постановленій Городской Думы, несогласныхъ съ закономъ. Пріостановленныя исполненіемъ постановленія Думы разсматриваются Присутствіемъ по существу въ мѣсячный срокъ.

VII.

О сборахъ въ пользу городскихъ поселеній.

I. Въ пользу городскихъ поселеній устанавливаются слѣдующіе сборы:

1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ;
2) налогъ на чистый приростъ земельной цѣнности;
3) налогъ на незастроенные участки;
4) спеціальные сборы съ собственниковъ недвижимостей и предпріятій, получающихъ особыя выгоды отъ производимыхъ городомъ сооруженій и улучшеній.

Примѣчаніе. Основанія, размѣръ, порядокъ и способъ взиманія оцѣночнаго сбора опредѣляется Городскою Думою.

Размѣръ оцѣночнаго сбора въ городахъ, невыдѣленныхъ изъ состава земствъ, не можетъ быть ниже десяти процентовъ чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ, или одного процента стоимости оныхъ и не можетъ превышать двадцати процентовъ чистаго дохода съ сихъ имуществъ или двухъ процентовъ ихъ стоимости. Въ городахъ, выдѣленныхъ изъ состава земствъ, предѣльныя ставки соотвѣтственно повышаются.

Переоцѣнки недвижимостей должны производиться чрезъ каждыя 5 лѣтъ.

5) Съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя и промышленныя предпріятія, а также съ личныхъ промысловыхъ занятій и профессій.

Примѣчаніе. Отъ патентныхъ сборовъ на личныя промысловыя занятія и профессіи освобождаются тѣ лица означенныхъ занятій и профессій, которыя не привлечены къ уплатѣ Государственнаго подоходнаго налога.

6) Съ трактирныхъ заведеній и пивныхъ лавокъ съ распивочной продажей.

Примѣчаніе 1. Выдаваемое въ настоящее время городомъ въ мѣстностяхъ, въ коихъ введено положеніе о казенной продажѣ питей, вознагражденіе изъ казны въ возмѣщеніе отмѣненнаго сбора съ патентовъ временно на 3 года сохраняется въ прежнемъ размѣрѣ.

Примѣчаніе 2. Городскимъ Думамъ предоставляется взимать сборы съ заведеній для выдѣлки и продажи распивочно или на вынось различныхъ спиртныхъ и прохладительныхъ напитковъ, а также со столовыхъ и чайныхъ.

7) Квартирный налогъ съ тѣмъ, чтобы окладъ сего налога не превышалъ окладовъ государственнаго квартирнаго налога, установленъ по закону 1893 г.;
8) съ наемной платы за помѣщенія торговыхъ, промышленныхъ и ремесленныхъ заведеній и вообще предпріятій коммерческаго характера;
9) налоги на роскошь въ формѣ спеціальныхъ патентныхъ сборовъ съ заведеній, торгующихъ предметами роскоши;
10) съ зрѣлищъ и увеселеній.

Примѣчаніе. Отъ налога на зрѣлища должны быть освобождаемы народныя зрѣлища и увеселенія, а также и вообще наиболѣе дешевые билеты для входа на всякія иныя зрѣлища и увеселенія.

11) Съ извознаго промысла;
12) съ перевознаго промысла;
13) съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами;
14) съ велосипедовъ, автомобилей и автоматическихъ экипажей какъ негрузовыхъ, такъ и грузовыхъ, но съ примѣненіемъ въ отношеніи послѣднихъ пониженной ставки налога;
15) съ собакъ;
16) съ плакатовъ и рекламъ коммерческаго характера, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые помѣщены въ изданіяхъ повременной печати;
17) съ вывѣсокъ, балконовъ и всякаго рода навѣсовъ, выведенныхъ или откинутыхъ на улицу;
18) съ лицъ, занимающихся разноснымъ торгомъ;
19) съ грузовъ, привозимыхъ и вывозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ и по рѣчнымъ и морскимъ путямъ;
20) ярмарочные и курортные сборы.

II. Независимо отъ сборовъ, перечисленныхъ выше, въ пользу мѣстныхъ самоуправленій производится отчисленіе изъ поступленій отъ слѣдующихъ государственныхъ налоговъ: дополнительныхъ промысловыхъ сборовъ какъ съ предпріятій обязанныхъ, такъ и съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью и наслѣдственнаго налога. Указанныя отчисленія, а также половина (50%) мѣстныхъ надбавокъ къ государственному подоходному налогу должны обращаться въ общеимперскій фондъ, который затѣмъ дѣлится въ соотвѣтствіи съ соотношеніемъ налоговыхъ бюджетовъ земствъ и городовъ на фонды городской и земскій. Дальнѣйшая разверстка этихъ фондовъ между отдѣльными мѣстными самоуправленіями должна производиться обратно пропорціонально поступленіямъ въ каждомъ изъ нихъ подоходнаго налога на душу населенія.

Примѣчаніе 1. Разверстка упомянутыхъ отчисленій должна быть предоставлена самимъ мѣстнымъ самоуправленіямъ въ лицѣ ихъ представителей или союзовъ, причемъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ разверстка между отдѣльными мѣстными самоуправленіями могла бы производиться не только на основаніи данныхъ о размѣрѣ поступленій подоходнаго налога на душу населенія, но и на основаніи другихъ признаковъ большей или меньшей платежеспособности отдѣльныхъ мѣстныхъ самоуправленій.

Примѣчаніе 2. Право на участіе въ суммахъ уравнительнаго фонда предоставляется только тѣмъ городамъ, которые доведутъ обложеніе недвижимо-

стей, по крайней мѣрѣ, до 100% (75%) суммы поступленій отъ государственнаго налога съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.

Примѣчаніе 3. Нормы отчисленій отъ перечисленныхъ государственныхъ налоговъ пересматриваются въ законодательномъ порядкѣ черезъ каждыя пять лѣтъ.

Примѣчаніе. 4. Если будетъ введенъ поимущественный налогъ, то городамъ предоставляется дѣлать надбавки на тѣхъ же основаніяхъ, какъ къ общему государственному подоходному налогу.

III. Передача непосредственно городамъ государственнаго налога съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.

IV. Города могутъ взимать въ свою пользу также сборы пошлиннаго характера, какъ-то: за разсмотрѣніе плановъ на новыя постройки и выдачу разрѣшенія на постройки и исправленія существующихъ строеній; съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества, производимыхъ при участіи должностныхъ лицъ городского Общественнаго Управленія; съ обязательствъ и договоровъ, совершаемыхъ нотаріусами, а равно съ предъявляемыхъ имъ къ засвидѣтельствованію и протесту; судебныя пошлины и сборъ съ бумаги по гражданскимъ дѣламъ, рѣшаемымъ мировыми судебными установленіями; со свидѣтельствъ, выдаваемыхъ мировыми судьями, на право хожденія по чужимъ дѣламъ и за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ.

V. Независимо отъ сборовъ и пошлинъ, въ доходъ городскихъ поселеній поступаютъ пособія, производимыя изъ государственнаго казначейства согласно дѣйствующимъ узаконеніямъ.

VI. Наконецъ, въ доходъ городскихъ поселеній поступаютъ суммы, получаемыя отъ собственныхъ имуществъ и капиталовъ, собственныхъ предпріятій, а также различныя иныя поступленія частно-правового характера.

Признано необходимымъ освободить городскія управленія отъ всякихъ расходовъ по содержанію полиціи и воинскаго постоя.

Въ виду того, что усиленіе налогового бремени можетъ быть посильнымъ для населенія лишь при условіи мощнаго подъема производительныхъ силъ страны, такое усиленіе признается осуществимымъ только при обезпеченіи личной и общественной свободъ.

Признано необходимымъ производить періодическія переписи хозяйственной жизни страны не рѣже одного раза въ 10 лѣтъ.

VIII.

Городское участковое самоуправленіе [1]).

1. Городскимъ Думамъ предоставляется право организовывать на всей территоріи города или въ отдѣльныхъ его частяхъ городское участковое самоуправленіе въ формѣ Участковыхъ Совѣтовъ (органа распорядительнаго) и состоящихъ при нихъ Участковыхъ Управъ (органа исполнительнаго).
2. Кругъ веденія городского участковаго самоуправленія опредѣляется Городскою Думою и можетъ быть ею измѣняемъ.
3. Активное и пассивное избирательное право при выборахъ въ Участковые Совѣты должно принадлежать всѣмъ жителямъ даннаго участка (мужчинамъ и женщинамъ), состоящимъ въ русскомъ подданствѣ, достигшимъ 25 лѣтъ и про-

[1]) Предлагаемый проектъ въ общей Комиссіи не подвергся детальному обсужденію и окончательно не былъ утвержденъ.

живающимъ въ городѣ не менѣе 1 года, кромѣ лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ по общему Городовому Положенію.

4. Средства Участковыхъ Совѣтовъ образуются изъ: а) ассигновокъ Городской Думы, б) надбавокъ, съ разрѣшенія Городской Думы, къ налогу на недвижимость и городскому квартирному налогу, в) спеціальныхъ налоговъ, г) пошлинъ за особыя услуги и д) добровольныхъ складокъ, пожертвованій и доходовъ съ собственныхъ имуществъ.
5. Участковый Совѣтъ делегируетъ въ Городскую Думу одного изъ своихъ членовъ, которому предоставляются всѣ права гласныхъ.

Кромѣ того признано желательнымъ:

1) распространить дѣйствіе новаго Городового Положенія на всѣ селенія, имѣющія городской характеръ,

и 2) въ виду несоразмѣрно высокаго обложенія земствомъ городскихъ имуществъ разработать проектъ выдѣленія городовъ въ самостоятельную изъ губернскаго и уѣзднаго земства единицу.

IX.

Проектъ текста статей о смѣтахъ и отчетахъ.

Ст. 138. На средства Городского Общественнаго Управленія относятся всѣ расходы, принятые постановленіями Городской Думы, и внесенные въ смѣты расходы на пособія Казнѣ или Государствен. Казначейству, утвержденные въ законодательномъ порядкѣ, и занесенные въ Государственную роспись, а равно и уплаты причитающихся суммъ и процентовъ по займамъ и инымъ денежнымъ обязательствамъ.

Ст. 139. Всякое постановленіе Городской Думы, вызывающее денежный расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ дѣйствіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ общую годовую или дополнительную смѣту, кромѣ постановленій собраній Думы въ случаяхъ особой важности, какъ-то: во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п.

Ст. 140. Смѣта доходовъ и расходовъ должна обнимать всѣ ожидаемыя въ теченіе смѣтнаго года поступленія и затраты. Годовая роспись подраздѣляется на два самостоятельныхъ отдѣла: 1) обыкновеннаго бюджета и 2) бюджета чрезвычайнаго, каковые балансируются каждый въ отдѣльности съ подведеніемъ затѣмъ общаго итога всей росписи города.

Ст. 141. Совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расходамъ не можетъ превышать исчисленныхъ по доходной смѣтѣ средствъ; причемъ доходы по бюджету чрезвычайному (изъ средствъ займовъ и пр.) не могутъ быть употребляемы на покрытіе расходовъ по бюджету обыкновенному.

Ст. 142. Допускаются смѣты дополнительныя исключительно для удовлетворенія такихъ потребностей, кои не были предусмотрѣны при составленіи годовой смѣты, и выполненіе коихъ не можетъ быть безъ ущерба отложено до будущаго смѣтнаго года.

Ст. 143. Въ дополнительную смѣту расходовъ бюджета обыкновеннаго могутъ быть включаемы неизрасходованные остатки отъ кредитовъ, ассигно-

ванныхъ по смѣтѣ предшествующаго года, на продолженіе или окончаніе начатыхъ работъ.

Ст. 144. Для покрытія расходовъ, вносимыхъ въ дополнительную смѣту, отчисляется по смѣтѣ доходовъ соотвѣтствующая сумма изъ запаснаго капитала (Ст. 146). Кромѣ сего, въ дополнительную смѣту доходовъ могутъ быть вносимы поступленія отъ открывшихся въ теченіе смѣтнаго года новыхъ источниковъ дохода, за исключеніемъ доходовъ, превышающихъ поступленія передъ смѣтными ихъ предположеніями.

Ст. 145. Въ смѣту расходовъ бюджета обыкновеннаго обязательнаго вносится особой статьей запасная сумма не менѣе одного процента отъ общаго итога доходовъ бюджета обыкновеннаго на покрытіе расходовъ, превышающихъ смѣтное назначеніе по данному параграфу, а также и на покрытіе могущихъ быть смѣтныхъ дефицитовъ. Расходованіе названной суммы производится Городской Управой по особому на то каждый разъ постановленію Городской Думы.

Ст. 146. Независимо отъ указанной въ ст. 145 запасной суммы, въ смѣту расходовъ могутъ быть вносимы Городскою Думою, въ размѣрѣ не свыше 10% общаго итога доходовъ бюджета обыкновеннаго, суммы на образованіе капиталовъ: 1) запаснаго для покрытія непредвидѣнныхъ и неотложныхъ расходовъ, и 2) спеціальнаго для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе отдѣльныхъ потребностей Городского Общественнаго Управленія. Кромѣ сего, Городской Думѣ предоставляется образовать для предпріятій и учрежденій города возобновительный и погасительный фонды на основаніи установленныхъ ею нормъ.

Ст. 147. На образованіе запаснаго капитала обязательно обращаются остатки не имѣющіе опредѣленнаго назначенія, образовавшіеся при заключеніи годовыхъ смѣтъ. Въ капиталы спеціальные обязательно зачисляются суммы, поступившія на предметъ опредѣленнаго для нихъ назначенія.

Ст. 148. Всѣ суммы, выручаемыя отъ продажи недвижимыхъ имуществъ, поступаютъ по бюджету чрезвычайному въ особый земельный фондъ, каковой можетъ быть расходуемъ по постановленію Городской Думы на пріобрѣтенія недвижимыхъ имуществъ, а равно и на уплату за отчужденіе по урегулированію города.

Ст. 149. Смѣту доходовъ и расходовъ города составляютъ всѣ исчисленные на предстоящій смѣтный годъ, расположенные въ систематическомъ порядкѣ и распредѣленные по соотвѣтствующимъ параграфамъ доходы и расходы. Каждый параграфъ расходной смѣты обнимаетъ собою всѣ однородныя по существу своему смѣтныя назначенія. Каждое смѣтное назначеніе должно быть подкрѣплено необходимыми точно указанными, со ссылкою на документы, объяснительными данными и разсчетами.

Ст. 150. При выполненіи смѣтъ Городская Управа можетъ расходовать кредиты, назначенные по каждому параграфу смѣтъ, лишь только на предметы, по существу своему относящіеся къ данному параграфу. Въ предѣлахъ даннаго параграфа Городская Управа можетъ обращать остатки

по одной статьѣ параграфа на покрытіе перерасхода по другой статьѣ даннаго параграфа.

Ст. 151. Въ случаѣ крайней необходимости Городской Управѣ предоставляется право, съ разрѣшенія Городской Думы, произвести расходъ по какому-либо параграфу, превышающій смѣтное по нему назначеніе за счетъ особой запасной суммы (ст. 145): при недостаткѣ послѣдней, означенный расходъ можетъ быть произведенъ и за счетъ запаснаго капитала (ст. 146).

Ст. 152. Проектъ смѣты на предстоящій годъ со всѣми матеріалами и приложеніями представляется Городскою Управою на разсмотрѣніе и утвержденіе Городской Думы не позднѣе марта мѣсяца. Къ смѣтѣ должны быть приложены: 1) смѣта доходовъ и расходовъ по спеціальнымъ капиталамъ и 2) расписаніе натуральныхъ повинностей или замѣняющихъ ихъ сборовъ съ жителей города и раскладки сихъ повинностей и сборовъ съ поясняющими свѣдѣніями о размѣрѣ каждой повинности или сбора и возможно точную оцѣнку повинностей.

Ст. 153. Проекты смѣтъ и раскладокъ со всѣми приложеніями могутъ быть печатаемы для разсылки гласныхъ заблаговременно и подвергаемы по распоряженію Думы предварительному разсмотрѣнію особо избранныхъ комиссій (финансовой или бюджетной).

Ст. 154. Одобренныя, исправленныя и утвержденныя Городскою Думою смѣты и раскладки приводятся Городской Управой въ дѣйствіе. Въ копіяхъ онѣ сообщаются Особому по Земскимъ и Городскимъ дѣламъ Присутствію.

Ст. 155. Дѣйствіе смѣты начинается съ 1-го апрѣля даннаго года по 31-е марта слѣдующаго года включительно; для окончанія разсчетовъ съ кредиторами и для удовлетворенія послѣднихъ полагается льготный срокъ по 1-е іюля слѣдующаго смѣтнаго года.

Ст. 156. Годовой отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи смѣтъ составляется Городскою Управою въ порядкѣ сдѣланныхъ въ смѣтахъ назначеній съ объясненіемъ причинъ въ случаѣ сдѣланныхъ въ смѣтахъ отступленій. Отчетъ, а также и балансъ по обыкновенному и чрезвычайному бюджетамъ, передается Управою не позднѣе 1-го сентября въ Ревизіонную Комиссію и не позднѣе декабря въ Городскую Думу съ заключеніемъ Ревизіонной Комиссіи. По разсмотрѣніи и утвержденіи Думою отчета, копія съ него представляется Особому по Земскимъ и Городскимъ дѣламъ Присутствію для свѣдѣнія.

Ст. 157. Городская Управа, каждый разъ въ теченіе перваго года ея избранія, составляетъ примѣрный финансовый планъ веденія городского хозяйства и представляетъ его на усмотрѣніе Городской Думы.

Ст. 158. Ближайшія указанія относительно порядка составленія и классификаціи смѣтъ, отпуска городскихъ суммъ, а равно формъ и порядка счетоводства и отчетовъ по исполненію смѣтъ вырабатываются Городской Управой примѣнительно инструкціямъ Министерства Финансовъ и утверждаются Городскою Думою.

III.

Соображенія Комиссіи по пересмотру Городового Положенія.

I.

Реформа городского избирательнаго права.

Приступивъ къ обсужденію важнѣйшихъ основаній предстоящей реформы городского избирательнаго права, Комиссія, прежде всего, остановила свое вниманіе на резолюціи по этому вопросу IV-го Съѣзда Всероссійскаго Союза Городовъ, въ которой выражено пожеланіе о «расширеніи избирательнаго права съ привлеченіемъ къ городскимъ выборамъ всѣхъ слоевъ городского населенія, безъ различія національностей и безъ подраздѣленія на разряды (куріи) и съ предоставленіемъ женщинамъ какъ активнаго, такъ и пассивнаго избирательнаго права».

Такое опредѣленіе контингента избирателей, по мнѣнію Комиссіи, отнюдь не служило указаніемъ на то, что Съѣздъ имѣлъ въ виду немедленное осуществленіе въ Россіи всеобщаго избирательнаго права, предоставляющаго всему взрослому населенію городовъ участіе въ выборахъ. Введеніе такой широкой городской избирательной системы, прежде всего, не могло бы получить одобренія со стороны законодательныхъ установленій, вслѣдствіе ея несоотвѣтствія съ основами государственныхъ выборовъ. Идея государственнаго представительнаго строя предполагаетъ, что члены парламента являются избранниками всего народа, въ равной мѣрѣ заинтересованнаго въ выработкѣ совершенныхъ и справедливыхъ законовъ для всей страны, а потому государственная избирательная система должна быть наиболѣе широкой. Между тѣмъ, немедленное введеніе въ Россіи городского всеобщаго избирательнаго права повело бы къ тому, что оно оказалось бы несравненно шире парламентскаго, чѣмъ какъ бы подчеркивался бы пріоритетъ мѣстныхъ интересовъ предъ государственными.

Помимо этихъ соображеній, немедленное осуществленіе городского всеобщаго избирательнаго права встрѣтило бы чрезвычайныя техническія затрудненія. Лица обоего пола, перешедшія за двадцатипятилѣтній возрастъ, составляютъ въ нашихъ городахъ около 56% по отношенію ко всему населенію,—слѣдовательно, предоставленіе имъ избирательныхъ правъ создало бы въ Россіи, съ ея низкимъ культурнымъ уровнемъ населенія, огромный избирательный корпусъ, совершенно незнакомый тѣмъ странамъ Западной Европы, которыя ввели у себя всеобщее избирательное право. Послѣднее наиболѣе широко осуществляется во Франціи, но тамъ городскіе избиратели составляютъ 26% всего городского населенія. Въ Англіи и Норвегіи избирательныя права предоставлены также женщинамъ и все-же

занесенные въ списки избиратели составляютъ менѣе 20% городского населенія. Указанная разница въ размѣрѣ избирательнаго корпуса станетъ болѣе наглядной при посредствѣ слѣдующаго сопоставленія: въ Парижѣ, при 3 милліонахъ населенія, въ избирательные списки вносится около 500.000 лицъ, что создаетъ тамъ значительныя затрудненія при организаціи городскихъ выборовъ; въ Москвѣ при всеобщемъ избирательномъ правѣ число лицъ, пользующихся правомъ участія въ выборахъ достигло бы 1.100.000 лицъ, изъ которыхъ, послѣ всѣхъ исключеній, предстояло бы занести въ списки 800 тысячъ дезорганизованныхъ и не имѣющихъ никакого избирательнаго навыка лицъ. Въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ около 100.000 человѣкъ, вмѣсто теперешнихъ 700 — 800 избирателей, всеобщее избирательное право привлекло бы къ урнамъ 50.000 человѣкъ и вызвало бы необходимость раздѣленія каждаго изъ этихъ городовъ на десятки избирательныхъ участковъ.

Непріемлемость въ настоящее время системы всеобщаго избирательнаго права ставила предъ Комиссіей задачу изыскать какое-либо иное основаніе для предоставленія участія въ выборахъ, при условіи чтобы это основаніе создавало равныя права для всѣхъ слоевъ городского населенія. Изученіе условій, при которыхъ осуществляется мѣстное избирательное право въ государствахъ Западной Европы обнаруживаетъ опредѣленную тенденцію устранить отъ участія въ выборахъ тѣхъ лицъ, которыя живутъ не самостоятельно, а находятся въ экономической зависимости отъ главы семьи. Такъ, во Франціи, гдѣ имущественная независимость женщинъ крайне ограничена, это именно обстоятельство всегда служило основаніемъ къ отказу отъ предоставленія женщинамъ избирательныхъ правъ. Въ Англіи этими правами пользуются только лица, нанимающія жилое или торгово-промышленное помѣщеніе, а зависящіе отъ нихъ члены семьи лишены права участія въ выборахъ. Въ Испаніи, Италіи и Скандинавскихъ странахъ избирательными правами пользуются плательщики минимальныхъ ставокъ коммунальныхъ налоговъ, какъ представители экономически независимыхъ слоевъ населенія.

Тенденція предоставлять избирательныя права лишь тѣмъ лицамъ, которыя по общепринятой статистической терминологіи именуются самодѣятельными, повидимому, имѣетъ то логическое основаніе, что экономически подчиненныя, живущія на счетъ главы семьи лица не могутъ оказывать благотворнаго вліянія на направленіе общественнаго хозяйства. Очевидно, на такой же точкѣ зрѣнія стояло и русское законодательство, предоставившее право участія въ избраніи членовъ Государственной Думы тѣмъ лицамъ мужского пола, не моложе 25 лѣтъ отъ роду, которыя нанимаютъ отдѣльную квартиру для себя и своей семьи.

По изложеннымъ соображеніямъ Комиссія полагала, что система предоставленія избирательныхъ правъ при городскихъ выборахъ самодѣятельному населенію, какъ имѣющая нѣкоторые шансы быть принятой законодательными установленіями, должна быть положена въ основу реформы Городового Положенія.

Переходя къ вопросу о томъ, на основаніи какихъ признаковъ возможно опредѣлить самодѣятельность каждаго конкретнаго лица, Комиссія обратила вниманіе на то, что установленный при выборахъ въ 1-ю Государственную Думу признакъ,—наемъ особой квартиры,—на практикѣ создалъ значительныя техническія затрудненія. Ни одно изъ городскихъ управленій не имѣетъ въ своемъ распоряженіи списка всѣхъ квартиронанимателей, а потому представлялась бы

необходимость передъ каждыми выборами производить перепись всѣхъ квартиръ въ городахъ и на основаніи результатовъ этой переписи составлять избирательные списки. Подобная сложная работа, требующая затраты значительныхъ средствъ и силъ, все же давала бы далеко не безспорные результаты, такъ какъ установленіе дѣйствительнаго нанимателя квартиры зависѣло бы отъ усмотрѣнія регистратора. Такъ, въ квартирѣ, занимаемой мужемъ и женой, естественно предположить, что первый является главой семьи и нанимателемъ квартиры, а между тѣмъ не исключается возможность того, что, въ дѣйствительности, жена зарабатываетъ средства къ жизни, снимаетъ квартиру и содержитъ мало способнаго къ труду мужа. Всѣ изложенныя затрудненія повели къ тому, что передъ выборами въ 1-ю Государственную Думу Московская Городская Управа была вынуждена обратиться къ городской полиціи съ просьбой сообщить списокъ всѣхъ квартиронанимателей, не уплачивающихъ квартирнаго налога, на что послѣдовалъ отвѣтъ, что изъ числа свыше 50.000 такихъ квартиронанимателей удалось точно установить фамиліи лишь 6.000 лицъ.

Едва ли можетъ подлежать сомнѣнію то обстоятельство, что въ интересахъ справедливаго распредѣленія избирательныхъ правъ необходимо, чтобы въ избирательные списки были занесены, безъ всякихъ пропусковъ, всѣ лица, коимъ законъ предоставляетъ участіе въ выборахъ, а это можетъ быть достигнуто лишь въ томъ случаѣ, когда списки механически составляются на основаніи какого-либо безспорнаго перечня этихъ лицъ, устанавливаемаго для иныхъ цѣлей, требующихъ точной регистраціи. Такимъ безспорнымъ перечнемъ, напримѣръ, могутъ служить окладныя книги городскихъ управленій, въ которыхъ регистрируются прямые городскіе налоги. Къ сожалѣнію, этимъ способомъ нельзя воспользоваться вслѣдствіе того, что дѣйствующее Городовое Положеніе не даетъ права городскимъ управленіямъ устанавливать прямые сборы съ широкихъ слоевъ населенія.

По изложеннымъ соображеніямъ Комиссія пришла къ заключенію, что признакомъ самодѣятельности, можетъ служить наемъ жилого помѣщенія, но пользоваться этимъ признакомъ для предоставленія данному лицу опредѣленныхъ правъ и внесенія его въ списки избирателей возможно лишь въ томъ случаѣ, когда фактъ найма квартиры, и притомъ именно даннымъ лицомъ, удостовѣренъ такимъ безспорнымъ документомъ, какъ квитанція въ уплатѣ квартирнаго налога. Вводя по необходимости налоговое начало, какъ признакъ самодѣятельности, Комиссія не могла не остановиться на значеніи въ этомъ отношеніи подоходнаго налога, лишь на-дняхъ введеннаго въ Россіи. При существующемъ строѣ городской жизни многія лица, имѣющія болѣе или менѣе значительный постоянный заработокъ, лишены возможности нанимать для себя и своей семьи отдѣльную квартиру, вслѣдствіе чего они оказались бы лишенными избирательнаго права, невзирая на то, что въ основу послѣдняго положенъ принципъ самодѣятельности. Въ этомъ отношеніи казалось необходимымъ ввести соотвѣтственный коррективъ, справедливо предоставляющій нѣкоторое вліяніе на веденіе городского хозяйства тѣмъ самодѣятельнымъ лицамъ, которыя случайно не уплачиваютъ квартирнаго налога. Такимъ чрезвычайно удобнымъ коррективомъ является уплата подоходнаго налога, облагающаго, при современныхъ цѣнахъ на трудъ, заработокъ всѣхъ квалифицированныхъ рабочихъ и ремесленниковъ.

Отсутствіе избирательной статистики не даетъ возможности точно опредѣ-

лить, какое измѣненіе въ размѣрахъ избирательнаго корпуса произойдетъ при введеніи комбинированнаго ценза изъ квартирнаго и подоходнаго налоговъ. Для Москвы это измѣненіе выразится въ слѣдующихъ приблизительныхъ цифрахъ:

Передъ городскими выборами 1912 года въ избирательные списки было внесено 9.400 лицъ, изъ которыхъ около 2.500 обладали двумя голосами. Къ тому же времени число квартиръ, подлежащихъ обложенію, составляло около 104.000, но нѣкоторыя изъ нихъ нанимались лицами, не достигшими 25-лѣтняго возраста или проживавшими въ Москвѣ менѣе 1 года; принимая, что число такихъ исключеній достигаетъ нормы, наблюдаемой въ Парижѣ, т. е. 30%,—необходимо предположить, что на основаніи квартирнаго ценза въ избирательные списки 1912 г. было бы внесено около 75.000 лицъ и, такимъ образомъ, московскій избирательный корпусъ расширился бы въ 8 разъ. Къ платежу подоходнаго налога были бы привлечены всѣ лица съ трудовымъ заработкомъ отъ 850 руб. въ годъ, —слѣдовательно, не только представители интеллигентныхъ профессій и служащіе учрежденій и предпріятій, но и значительное число такихъ рабочихъ, какъ монтеры, слесари, водопроводчики, столяры, наборщики, портные и т. п. Самый приблизительный подсчетъ такихъ лицъ старше 25 лѣтъ по переписи 1902 года даетъ значительную цифру плательщиковъ подоходнаго налога, превышающую 300 тысячъ. Допуская и въ этомъ случаѣ исключенія въ размѣрѣ 50%, преимущественно за счетъ проживающихъ въ Москвѣ менѣе 1 года, все же московскій избирательный корпусъ, составленный изъ плательщиковъ подоходнаго налога, превысилъ бы 150.000 лицъ, т. е. расширился бы сравнительно съ дѣйствующими нормами въ 15 разъ.

Надобно думать, что въ провинціальныхъ городахъ, не имѣющихъ промышленнаго характера, эти соотношенія будутъ до нѣкоторой степени нарушены, но и въ нихъ значительное расширеніе круга избирателей, въ связи съ указаннымъ измѣненіемъ избирательнаго закона, едва ли можетъ подвергаться сомнѣнію.

Придерживаясь того же принципа предоставленія избирательныхъ правъ самодѣятельному городскому населенію, Комиссія полагала справедливымъ сохранить участіе въ городскихъ выборахъ и за тѣми элементами, самодѣятельность которыхъ удостовѣряется уплатою налоговъ за недвижимыя имущества и торгово-промышленныя предпріятія, причемъ предѣлы такихъ налоговъ также должны опредѣляться минимальными ставками. Какія-либо исключенія въ этомъ случаѣ нарушали бы не только послѣдовательность всей системы, но и не отвѣчали бы требованіямъ элементарной справедливости.

При обсужденіи реформы городского избирательнаго права Комиссія не могла не остановиться на заявленіи, сдѣланномъ въ Государственной Думѣ представителемъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, о томъ, что Правительство признаетъ пріемлемымъ лишь «установленіе такой системы выборовъ, которая устраняла бы преобладаніе одной группы избирателей надъ другой, что можетъ быть достигнуто путемъ разрядной системы».

Раздѣленіе избирателей на разряды (именуемые также «классами» или «куріями») получило, какъ извѣстно, начало въ Пруссіи, гдѣ преобладаетъ принципъ, на основаніи котораго крупные собственники и промышленники, уплачивая наибольшую сумму городскихъ налоговъ, тѣмъ самымъ получаютъ право оказывать

наибольшее вліяніе на веденіе городского хозяйства. Этотъ принципъ проведенъ съ такою послѣдовательностью, что въ нѣкоторыхъ крупныхъ германскихъ городахъ, съ населеніемъ свыше 100 тысячъ человѣкъ, десятокъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ городскихъ налоговъ назначаетъ $^1/_3$ часть состава коммунальнаго Совѣта, что является самымъ краснорѣчивымъ доказательствомъ «преобладанія одной группы избирателей надъ другой».

Принципъ, положенный въ основаніе этой системы, въ самой Германіи признается въ настоящее время ошибочнымъ и крайне несправедливымъ. Расширеніе городовъ, возрастаніе доходности недвижимыхъ имуществъ и торгово-промышленныхъ предпріятій, развитіе всѣхъ сторонъ городской жизни, происходятъ подъ вліяніемъ сложныхъ общественныхъ условій, создаваемыхъ коллективною жизнью всего населенія города, а отнюдь не воздѣйствіемъ живущихъ въ немъ богатыхъ классовъ. Послѣдніе заинтересованы лишь въ тѣхъ сторонахъ городского благоустройства, которыя способствуютъ возрастанію цѣнности и доходности ихъ недвижимыхъ имуществъ или предпріятій и совершенно не заинтересованы въ развитіи такихъ необходимыхъ сторонъ городской жизни, какъ организація врачебной помощи, устройство культурныхъ учрежденій и органовъ общественнаго призрѣнія, организація труда и т. п. Независимо отъ этого, развитіе болѣе крупныхъ городовъ повело къ тому, что дома возводятся не для собственнаго жилья, какъ это было прежде, а для сдачи ихъ въ наемъ постороннимъ лицамъ, что превратило дома въ коммерческія предпріятія; это обстоятельство повело къ усиленной мобилизаціи городской недвижимой собственности, т. е. къ тому, что средній срокъ владѣнія недвижимыми имуществами постоянно сокращается и домовладѣльцы уже не могутъ признаваться тѣмъ устойчивымъ элементомъ, которому признавалось нужнымъ вручить веденіе городского хозяйства.

Такому-же сомнѣнію общественное мнѣніе Пруссіи подвергло опасеніе Правительства относительно того, что преобладаніе въ коммунальныхъ совѣтахъ мелкихъ плательщиковъ поведетъ къ переложенію на крупныхъ собственниковъ напосильныхъ городскихъ налоговъ. Признается болѣе вѣроятнымъ, что здравый смыслъ коммунальныхъ совѣтниковъ подскажетъ имъ, что всѣ налоги на владѣльцевъ недвижимой собственности и торгово-промышленныхъ предпріятій неминуемо будутъ ими переложены на малообезпеченное населеніе, и что поэтому было бы совершенно безцѣльно оправдывать опасенія правительства.

По отношенію къ Россіи отрицательныя стороны прусской разрядной системы усиливаются значительнымъ ограниченіемъ правъ городскихъ управленій въ установленіи налоговой системы. Городское обложеніе всѣхъ видовъ собственности и, въ особенности, промысловой дѣятельности настолько слабо, что въ доходномъ бюджетѣ всѣхъ русскихъ городовъ оно составляетъ всего лишь 17%, изъ остальныхъ же 83% наиболѣе значительная часть поступаетъ въ городскія кассы въ видѣ косвенныхъ налоговъ, оброчныхъ статей и доходовъ отъ предпріятій, слѣдовательно, взимается съ широкихъ слоевъ населенія. При этихъ условіяхъ русская практика будетъ вынуждена устранить изъ прусскаго образца его теоретическое обоснованіе, по которому городское хозяйство признается справедливымъ передать въ руки крупныхъ собственниковъ и промышленниковъ вслѣдствіе того, что они вносятъ $^2/_3$ всѣхъ городскихъ доходовъ, и тогда въ законѣ будетъ оставлена ничѣмъ неоправдываемая тенденція, предоставить пре-

обладаніе въ Городскихъ Думахъ группъ наиболѣе состоятельныхъ избирателей, независимо отъ ихъ дѣйствительной доли участія въ доходахъ городского управленія.

Проведеніе въ жизнь подобной необоснованной привилегіи совершенно обезцѣнитъ всѣ частичныя улучшенія, на которыя можно разсчитывать при предстоящей реформѣ Городового Положенія, а потому Комиссія выразила пожеланіе, чтобы Всероссійскій Союзъ Городовъ самымъ рѣшительнымъ образомъ высказался противъ введенія въ Россіи раздѣленія городскихъ избирателей на имущественные разряды.

Что касается ограниченія избирательныхъ правъ нѣкоторыхъ національныхъ группъ и раздѣленія избирательныхъ собраній на національныя или вѣроисповѣдныя куріи, Комиссія полагала, что недопустимость подобнаго порядка совершенно очевидна и не требуетъ особыхъ доказательствъ. Установленіе національныхъ различій въ дѣлѣ веденія городского хозяйства отвергнуто всѣми культурными странами, и нѣтъ никакихъ разумныхъ основаній для сохраненія въ Россіи этихъ различій по отношенію къ какой-либо группѣ ея подданныхъ. Стремленіе оградить интересы коренного русскаго населенія въ городахъ съ преобладаніемъ инородческихъ элементовъ можетъ быть вполнѣ достигнуто введеніемъ въ Городовое Положеніе общаго правила, на основаніи котораго дѣятельность городскихъ управленій не можетъ быть направлена къ подавленію интересовъ представителей какой-либо изъ національностей, проживающихъ въ предѣлахъ городского поселенія, и тогда всякое постановленіе Городской Думы, нарушающее это правило, будетъ опротестовано Губернаторомъ, какъ незакономѣрное.

Остальныя общія положенія, предлагаемыя на обсужденіе Всероссійскаго Союза Городовъ, касаются болѣе частныхъ вопросовъ. Такъ, Комиссія полагала необходимымъ: 1) ограничить право администраціи исключать изъ избирательныхъ списковъ неугодныхъ ей лицъ, путемъ преданія ихъ суду за незначительные, нерѣдко даже фиктивные проступки; 2) совершенно устранить ненормальный порядокъ участія въ выборахъ съ двумя голосами—на основаніи собственнаго ценза и по довѣренности отъ другого лица, учрежденія или предпріятія; Участіе въ выборахъ гласныхъ является осуществленіемъ личнаго права опредѣленной группы городскихъ жителей оказывать вліяніе на направленіе дѣятельности Городского Управленія, а потому Комиссія считала непріемлемой точку зрѣнія, по которой избиратели являются представителями интересовъ имуществъ, находящихся въ предѣлахъ городского поселенія. По этимъ соображеніямъ Комиссія полагала, что избирательное право физическихъ лицъ не можетъ быть передаваемо по довѣренностямъ въ тѣхъ случаяхъ, когда эти лица не отвѣчаютъ условіямъ, дающимъ имъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ или когда они по какимъ либо причинамъ лишены возможности осуществить лично это право. Что касается юридическихъ лицъ и учрежденій, также заинтересованныхъ въ направленіи дѣятельности Городского Управленія, то ихъ избирательное право по необходимости должно осуществляться при посредствѣ физическаго уполномоченнаго; при этомъ предоставленіе избирательныхъ правъ лишь тѣмъ юридическимъ лицамъ и учрежденіямъ, которыя владѣютъ въ предѣлахъ городского поселенія недвижимымъ имуществомъ или предпріятіемъ, вводится,

какъ несомнѣнный признакъ прочной связи между ними и мѣстнымъ городскимъ хозяйствомъ, а отнюдь, не какъ доказательство имущественной обезпеченности, обусловливающей полученіе избирательнаго права; 3) предоставить право избранія въ гласные по каждому изъ отдѣльныхъ избирательныхъ участковъ всякаго лица, внесеннаго въ общіе избирательные списки по всему городскому поселенію, такъ какъ гласные Городской Думы являются представителями всего мѣстнаго населенія, и избирательные участки устанавливаются лишь для техническихъ удобствъ, а отнюдь не въ видѣ самостоятельныхъ территоріальныхъ единицъ; 4) установить для избранія. въ гласные необходимость полученія абсолютнаго большинства избирательныхъ голосовъ при первыхъ выборахъ даже въ тѣхъ случахъ, когда баллотировка производится по спискамъ, ибо лишь этотъ способъ служитъ гарантіей того, что гласный дѣйствительно является представителемъ большинства избирателей; лишь практическая необходимость обязываетъ отступать отъ этого правила въ тѣхъ случаяхъ, когда при первой баллотировкѣ не окажется возможности избрать установленное число гласныхъ, а потому, по мнѣнію Комиссіи, при повторныхъ выборахъ возможно допустить избраніе гласныхъ относительнымъ большинствомъ.

II.

О сборахъ въ пользу Городовъ.

При выработкѣ проекта организаціи Городскихъ финансовъ Комиссія встрѣтилась съ рядомъ весьма существенныхъ затрудненій. Прежде всего чрезвычайно трудно было, конечно, проектировать ту или иную систему мѣстныхъ сборовъ, не зная въ точности того, какимъ группамъ населенія будетъ предоставлена власть устанавливать эти сборы. Во-вторыхъ, для Комиссіи оставалось неизвѣстнымъ и то, какъ сложится у насъ въ концѣ концовъ новая система мѣстнаго самоуправленія, возникнетъ ли у насъ мелкая самоуправляющаяся единица, будутъ ли существовать союзы мѣстныхъ самоуправленій, а все это опять-таки имѣетъ существенное значеніе для построенія системы мѣстныхъ финансовъ. Главное, Комиссіи пришлось проектировать новую систему городскихъ финансовъ въ тотъ моментъ, когда наше государство переживаетъ величайшія финансовыя затрудненія, и когда въ связи съ прекращеніемъ продажи питей и подъ вліяніемъ неслыханныхъ запросовъ, предъявляемыхъ къ Государственному Казначейству нынѣшней безпримѣрной войной, у насъ всталъ на очередь вопросъ о коренномъ преобразованіи государственной налоговой системы,—преобразованіи, начатомъ теперь съ введеніемъ подоходнаго налога, но пока далеко еще не законченномъ.

При такихъ условіяхъ нѣкоторыя изъ предположеній Комиссіи по необходимости должны были получить условный характеръ. Тѣмъ не менѣе, Комиссія все-таки сочла необходимымъ ихъ высказать, ибо, если, съ одной стороны,—реформа государственной налоговой системы во многихъ отношеніяхъ должна оказать вліяніе на организацію мѣстныхъ финансовъ, то, съ другой стороны, потребности мѣстныхъ самоуправленій въ сферѣ финансовой въ свою очередь не

могутъ не быть приняты во вниманіе при обсужденіи реформы Государственныхъ финансовъ.

При выработкѣ проекта организаціи городскихъ финансовъ Комиссія исходила изъ слѣдующихъ основныхъ положеній. Прежде всего Комиссія полагала, что при нынѣшнихъ совершенно исключительныхъ финансовыхъ затрудненіяхъ, переживаемыхъ нашей страной, отъ стремленія создать такую податную систему, которая во всѣхъ отношеніяхъ отвѣчала бы идеалу податной справедливости, какъ въ сферѣ государственныхъ, такъ и въ сферѣ мѣстныхъ финансовъ, приходится, повидимому, отказаться. Поэтому Комиссія пришла къ выводу, что нынѣ существующіе городскіе сборы при всемъ несовершенствѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ съ тѣми или иными модификаціями могутъ быть сохранены. По ея мнѣнію подлежатъ безусловно отмѣнѣ только слѣдующіе наиболѣе отяготительные мелкіе сборы: больничный, адресный, прописочный. Относительно попуднаго сбора было сдѣлано предложеніе сохранить его до истеченія срока въ тѣхъ городахъ, гдѣ онъ существуетъ, но воспретить введеніе его вновь подобно тому, какъ въ Пруссіи закономъ о коммунальныхъ сборахъ 1893 г. общинамъ было воспрещено вводить вновь квартирный налогъ и нѣкоторые налоги на предметы потребленія.

Однако, большинство Комиссіи высказалось за предоставленіе городамъ возможности устанавливать попудные сборы и даже за распространеніе этихъ сборовъ также и на грузы, привозимые и вывозимые по рѣчнымъ или морскимъ путямъ. Не ограничиваясь удержаніемъ старыхъ несовершенныхъ сборовъ, Комиссія, со своей стороны, высказалась за предоставленіе городамъ права устанавливать нѣкоторые новые сборы, также страдающіе весьма серьезными недостатками (напр., квартирный налогъ, различные патентные сборы и т. д.). Но задача реформированныхъ городскихъ общественныхъ управленій, по мысли Комиссіи, должна будетъ заключаться въ томъ, чтобы, пользуясь въ силу необходимости всѣми этими несовершенными сборами, развить и усилить въ городскихъ бюджетахъ роль болѣе совершенныхъ налоговъ. При этомъ особенное вниманіе городскихъ общественныхъ управленій должно быть обращено, по мнѣнію Комиссіи, на развитіе обложенія поземельной ренты, для чего городамъ, прежде всего, необходимо поторопиться съ переходомъ отъ обложенія недвижимостей по ихъ доходности къ обложенію ихъ по ихъ рыночной цѣнности. При этомъ было бы желательно раздѣльно облагать землю и строенія въ цѣляхъ установленія пониженнаго налога для строеній. Далѣе городскимъ управленіямъ, по мнѣнію Комиссіи, безусловно должно быть предоставлено право устанавливать особый налогъ на незаслуженный приростъ поземельной цѣнности, налогъ на незастроенные участки и спеціальные сборы съ собственниковъ недвижимостей и предпріятій, получающихъ особыя выгоды отъ производимыхъ городомъ сооруженій и прочихъ улучшеній. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки въ городахъ съ населеніемъ свыше 30.000 жителей (193 города) въ 1911 г. отъ спеціальныхъ сборовъ было получено 68.509.773 долл. или 8,5% всѣхъ ихъ обыкновенныхъ доходовъ (805.702.133 долл.), причемъ среди остальныхъ источниковъ дохода спеціальные сборы занимали второе мѣсто послѣ поимуществен-

наго налога. Въ нѣкоторыхъ же городахъ, какъ, напр.,—въ Seattle, Wash. и Wichita, Kans., спеціальные сборы являлись даже первымъ по значенію источникомъ доходовъ и давали до 40—50% всѣхъ обыкновенныхъ поступленій. Желательно, чтобы и у насъ, въ Россіи, спеціальное обложеніе получило широкое примѣненіе и послужило источникомъ средствъ для проведенія различныхъ улучшеній, какъ-то: проложенія новыхъ улицъ, скверовъ, устройства мостовъ, віадуковъ и т. п. Раскладка спеціальныхъ сборовъ должна производиться или по внѣшнимъ признакамъ, указывающимъ на размѣръ выгоды, получаемой собственникомъ недвижимости или предпріятія отъ даннаго улучшенія, какъ-то: по длинѣ фасада по площади, занимаемой участкомъ, или же по цѣнности земельныхъ участковъ, или наконецъ, по приросту цѣнности имущества, опредѣляемому путемъ оцѣнки его до проведенія городомъ соотвѣтствующаго улучшенія и непосредственно послѣ окончанія его *). Помимо того, городскимъ управленіямъ должно принадлежать право въ пособіе городу на устройство и содержаніе сооруженій, которыми предоставляются преимущественныя выгоды отдѣльнымъ районамъ города, устанавливать въ этихъ районахъ дополнительный сверхъ общаго сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, если затраты этого рода не будутъ возмѣщены полностью, или въ той или иной части съ помощью спеціальныхъ сборовъ (Ср. ст. 68 Городового Положенія Царства Польскаго).

Второе основное положеніе, изъ котораго исходила Коммиссія, сводилось къ тому, что у насъ серьезное улучшеніе мѣстныхъ финансовъ въ всякомъ случаѣ не возможно, если государственная казна въ той или иной мѣрѣ не подѣлится съ мѣстными самоуправленіями своими источниками доходовъ. Дѣло въ томъ, что Россія представляетъ собою страну величайшей финансовой централизаціи,—страну, въ которой почти всѣ источники публичныхъ доходовъ захвачены государствомъ. Такъ по смѣтамъ на 1913 г. расходы нашихъ городовъ составили 297 милл. р., расходы земства въ 40 г.—300 милл. р. Такимъ образомъ, расходы всѣхъ нашихъ мѣстныхъ самоуправленій должны были составить 597 милл. р. Если присоединить сюда еще расходы сельскихъ обществъ, составившихъ въ 1905 г. около 45 милл. руб., и волостныхъ (около 27 милл. руб.), то все-таки это составитъ сумму, не достигающую 700 милл. р. Расходы же государственные въ 1913 г. составили: обыкновенные—$3.094,_2$ милл. р. и чрезвычайные—$288,_6$ милл. р., а всего $3.382,_9$ милл. р. Другими словами, расходы нашихъ мѣстныхъ самоуправленій составляютъ приблизительно только около $^1/_5$ расходовъ государственныхъ. Совершенно иная картина наблюдается въ Англіи. Здѣсь расходы мѣстныхъ самоуправленій не только приближаются по своему размѣру къ государственному бюджету, но иногда даже превышаютъ этотъ послѣдній. Такъ, напр.,—въ 1909/10 г. расходы всѣхъ мѣстныхъ самоуправленій Англіи съ Уэльсомъ, Шотландіи и Ирландіи составили почти 194 милл. ф. ст., а доходы—195,5 милл. ф. ст. (45,1 милл. ф. ст. отъ займовъ и 150,5 милл. ф. ст. отъ *другихъ источниковъ*), т. е. около 2 милліардовъ золотыхъ рублей на наши деньги, въ то время, какъ государственные расходы составили

*) Въ Комиссіи было, между прочимъ, высказано мнѣніе о желательности привлеченія страховыхъ обществъ къ спеціальному сбору на содержаніе пожарныхъ командъ.

въ 1909/10 г. 157 милл. ф. ст., а въ слѣдующемъ году 171,9 милл. ф. ст. [1]). Подобнымъ же образомъ въ Соединенныхъ Штатахъ С. А. доходы однихъ только городовъ, имѣвшихъ жителей свыше 30.000 (такихъ городовъ числилось 193) составили въ 1911 г.: обыкновенные (revenue receipts) — 805.720.133 долл., чрезвычайные (nonrevenue receipts)—871.102.983, а всего 1.676.823.121 долл. въ то время, какъ доходы Союза въ томъ же 1911 году составили только 971.711 тыс. долл.

Конечно, при сопоставленіи бюджетовъ нашихъ мѣстныхъ самоуправленій съ бюджетами мѣстныхъ самоуправленій англійскихъ или американскихъ необходимо сдѣлать рядъ оговорокъ, ослабляющихъ силу контраста [2]). Однако, не подлежитъ сомнѣнію, что почти всѣ податныя средства населенія у насъ, дѣйствительно, отвлечены на питаніе государственнаго бюджета. Что же касается нашихъ мѣстныхъ самоуправленій, то имъ приходится питаться лишь тѣми крупицами, которыя остаются на ихъ долю отъ трапезы государства. Такое положеніе вещей, конечно, нельзя признать нормальнымъ. Въ общей экономіи народной жизни мѣстныя самоуправленія,—города и земства,—выполняютъ такую важную роль, оживленіе ихъ дѣятельности въ особенности въ настоящее время настолько желательно, что изысканіе для нихъ новыхъ источниковъ средствъ представляется безусловно необходимымъ. По всѣмъ этимъ соображеніямъ Комиссія единодушно высказалась за необходимость передачи городомъ государственнаго сбора съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, а также за предоставленіе имъ права участія въ поступленіяхъ отъ нѣкоторыхъ государственныхъ налоговъ на-ряду съ назначеніемъ имъ также прямыхъ пособій отъ казны для покрытія расходовъ, имѣющихъ общегосударственное значеніе.

Что касается участія въ государственныхъ налогахъ, то Комиссія въ данномъ случаѣ разумѣла слѣдующіе государственные налоги: дополнительный промысловый налогъ съ предпріятій, какъ обязанныхъ, такъ и не обязанныхъ публичной отчетностью, подоходный, поимущественный и наслѣдственный налоги. Относительно желательности и полной обоснованности извѣстныхъ отчисленій въ пользу мѣстныхъ самоуправленій изъ поступленій отъ дополнительнаго промыслового налога врядъ ли могутъ возникнуть какія-либо серьезныя сомнѣнія. Въ Пруссіи, какъ извѣстно, промысловый

---

[1]) При этомъ нужно еще имѣть въ виду, что въ Англіи огромныя суммы, проводимыя по государственному бюджету, обращаются на выдачу дотацій мѣстнымъ самоуправленіямъ. Въ 1908/9 г. эти дотаціи составили свыше 25,3 милл. ф. ст., т. е. сумму, далеко оставляющую за собою сумму нашихъ пособій городамъ и земствамъ, составившихъ для земства въ 1913 г. 45.9593 тыс. р. и для городовъ въ 1909 г. 9.933 тыс. р.

[2]) Такъ, прежде всего нельзя не принять во вниманіе, что у насъ земство существуетъ не на всемъ пространствѣ Имперіи. Далѣе, самая структура нашего государственнаго бюджета существенно отличается отъ структуры бюджета англійскаго или федеральнаго американскаго (въ послѣднихъ оборотныя суммы далеко не играютъ такой роли, какъ у насъ). Помимо того, нельзя не имѣть въ виду, что наши города и земства подъ вліяніемъ классоваго состава Городскихъ Думъ и Земскихъ Собраній, несомнѣнно, не использовали полностью предоставленныхъ имъ объектовъ сближенія и, слѣдовательно, при желаніи, могли бы увеличить свои доходы.

налогъ былъ даже цѣликомъ переданъ мѣстнымъ самоуправленіямъ. У насъ при данныхъ обстоятельствахъ передача промыслового налога мѣстнымъ самоуправленіемъ была бы, конечно, совершенно невозможна по практическимъ соображеніямъ. Помимо того и принципіально такая передача по мысли Комиссіи представлялась бы нежелательной, ибо разнообразіе мѣстныхъ промысловыхъ налоговъ должно было-бы, по ея мнѣнію, явиться серьезнымъ тормазомъ для успѣшнаго развитія торговли и промышленности. Такъ какъ, однако, торговля и промышленность, несомнѣнно, пользуются многообразными услугами мѣстныхъ самоуправленій, и послѣднія имѣютъ, слѣдовательно, полное основаніе привлекать торгово-промышленный классъ по несенію мѣстныхъ расходовъ, то участіе мѣстныхъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ государственнаго дополнительнаго промыслового налога, устраняя неудобства мѣстныхъ промысловыхъ налоговъ, и явилось-бы, по мнѣнію Комиссіи, наилучшимъ способомъ удовлетворенія законныхъ интересовъ городовъ и земствъ въ сферѣ обложенія торговли и промышленности.

Не менѣе обоснованнымъ, по мнѣнію Коммиссіи, является участіе мѣстныхъ самоуправленій также и въ поступленіяхъ отъ личныхъ государственныхъ налоговъ,—въ частности, въ поступленіяхъ отъ общеподоходнаго налога. Исходя изъ того положенія, что мѣстныя самоуправленія являются, прежде всего, органами государственнаго управленія, Комиссія, естественно, приходила къ выводу, что и структура доходнаго бюджета мѣстныхъ самоуправленій не можетъ существенно отличаться отъ структуры государственнаго бюджета. Правда, существуетъ точка зрѣнія, согласно которой государственный бюджетъ долженъ покоиться, главнымъ образомъ, на личныхъ налогахъ, а бюджетъ мѣстныхъ самоуправленій, главнымъ образомъ, на реальныхъ налогахъ. Однако, даже въ Пруссіи, гдѣ эту точку зрѣнія стремились провести наиболѣе послѣдовательно,—общинамъ не было отказано въ правѣ устанавливать надбавки къ государственному подоходному налогу. Въ Пруссіи стремились лишь къ тому, чтобы, по возможности, ограничить примѣненіе подоходнаго налога въ общинныхъ бюджетахъ. Однако, и эта цѣль не была достигнута, ибо, напр., въ 1911 г. изъ всей суммы поступленій отъ прямыхъ налоговъ на долю подоходнаго приходилось 59,1%, тогда какъ на долю сборовъ съ недвижимостей приходилось только 27,7% и промыслового налога 12,7%. Въ виду всего этого, Коммиссія единодушно высказалась за предоставленіе у насъ городамъ и земствамъ права участія въ поступленіяхъ отъ общеподоходнаго налога.

Новшествомъ можетъ показаться мнѣніе Комиссіи о желательности участія мѣстныхъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ наслѣдственнаго налога. Однако, это требованіе также имѣетъ за собой серьезныя основанія. Какъ извѣстно, въ защиту наслѣдственнаго налога въ финансовой наукѣ выдвинутъ рядъ теорій, и едва ли не наиболѣе правильной изъ нихъ слѣдуетъ признать ту, которая разсматриваетъ наслѣдственный налогъ, какъ суммированный подоходный. Но если это такъ, если наслѣдственный налогъ есть лишь суммированный подоходный, то участіе мѣстныхъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ наслѣдственнаго налога представляется столь же обоснованнымъ, какъ и ихъ участіе въ поступленіяхъ подоходнаго налога. Если же взиманіе наслѣдственнаго налога желаютъ мотивировать тѣмъ, что государство и общество содѣйству-

ютъ накопленію всякаго имущества, то и въ этомъ случаѣ право мѣстныхъ самоуправленій на извѣстную долю наслѣдства должно быть признано совершенно безспорнымъ.

Относительно участія въ доходахъ отъ поимущественнаго налога въ Комиссіи большинствомъ было высказано мнѣніе, что, пока поимущественный налогъ не введенъ, обсуждать вопросъ объ участіи въ немъ было бы преждевременно. Но, съ другой стороны, въ Комиссіи было указано, что противъ участія городовъ въ общеимущественномъ обложеніи по существу нельзя возражать такъ же, какъ и противъ участія ихъ въ подоходномъ обложеніи, ибо поимущественный налогъ есть тоже налогъ личный. Онъ будетъ, слѣдовательно, дѣйствовать совершенно иначе, чѣмъ налогъ съ недвижимостей. Кромѣ того, къ поимущественному обложенію будетъ привлеченъ также движимый капиталъ. Правда, въ Пруссіи общинамъ было воспрещено дѣлать надбавки къ государственному поимущественному налогу. Но въ Пруссіи на поимущественный налогъ смотрѣли вообще, лишь какъ на легкій придатокъ къ подоходному налогу. Кромѣ того, въ Пруссіи общинамъ были переданы, какъ мы видѣли, не только поземельный и подомовый, но и промысловый налоги. При такихъ условіяхъ представлялось, конечно, возможнымъ лишать общины права дѣлать надбавки къ поимущественному налогу.

Однако, высказываясь за участіе мѣстныхъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ дополнительнаго промысловаго, наслѣдственнаго и личныхъ налоговъ, Комиссія стояла на той точкѣ зрѣнія, что мѣстные промысловые и наслѣдственные налоги совершенно не желательны, мѣстные же, личные налоги,—самостоятельные или въ формѣ надбавокъ къ государственнымъ,—представляютъ серьезныя неудобства въ виду возможности двойного обложенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Комиссія вообще полагала, что мѣстныя самоуправленія, дѣйствуя разрозненно, не могутъ успѣшно разрѣшить цѣлаго ряда лежащихъ на нихъ задачъ,—въ частности не могутъ успѣшно разрѣшить и проблему справедливаго обложенія. Поэтому Комиссія высказалась за необходимость объединенія мѣстныхъ самоуправленій для достиженія различныхъ совмѣстныхъ цѣлей и, въ частности, для достиженія возможно большей уравнительности обложенія. По этимъ соображеніямъ Комиссія признала необходимымъ созданіе особаго общеимперскаго уравнительнаго коммунальнаго фонда, въ который должны поступать отчисленія отъ дополнительнаго промысловаго и наслѣдственнаго налоговъ, а также половина поступленій отъ мѣстныхъ надбавокъ къ государственному подоходному налогу (другая половина идетъ непосредственно въ пользу того города, въ которомъ взимается налогъ). Этотъ общеимперскій фондъ долженъ затѣмъ распредѣляться на два фонда—городской и земскій,—въ соотвѣтствіи съ соотношеніемъ совокупныхъ налоговыхъ бюджетовъ—городского и земскаго. Дальнѣйшая разверстка указанныхъ фондовъ между отдѣльными мѣстными самоуправленіями должна быть предоставлена представителямъ мѣстныхъ самоуправленій или ихъ союзовъ, причемъ разверстка эта должна производиться такимъ образомъ, чтобы при этомъ достигалась нѣкоторая эквализація, нѣкоторое уравненіе платежныхъ силъ отдѣльныхъ мѣстныхъ самоуправленій. Другими словами,—разверстка эта должна производиться не соотвѣтственно съ тѣмъ, сколько поступило налога въ данномъ горо-

дѣ, а въ обратномъ соотвѣтствіи съ большей или меньшей платежеспособностью отдѣльныхъ городовъ, которая въ свою очередь, могла бы опредѣляться на основаніи данныхъ о поступленіяхъ подоходнаго налога (т. е., слѣдовательно, отчисленія коммунальнаго фонда могли бы распредѣляться между отдѣльными городами обратно пропорціонально поступленіямъ въ нихъ подоходнаго налога на душу населенія).

Само собою разумѣется, что поскольку Комиссія говорила объ отчисленіяхъ изъ поступленій отъ нѣкоторыхъ государственныхъ налоговъ, она предусматривала возможность повышенія ихъ на соотвѣтствующую сумму. Что касается процента отчисленія, то Комиссія не сочла возможнымъ обсуждать этотъ вопросъ въ виду невыясненности общаго финансоваго плана, котораго предполагаетъ держаться государство. Комиссія находила только, что при нынѣшнихъ ставкахъ подоходнаго налога мѣстныя надбавки къ нему во всякомъ случаѣ не должны были бы превышать 50%, и что процентъ отчисленій отъ другихъ государственныхъ налоговъ долженъ пересматриваться законодательными учрежденіями черезъ каждыя пять лѣтъ. Комиссія находила также, что право городовъ на участіе въ коммунальномъ фондѣ должно быть обусловлено доведеніемъ обложенія недвижимостей до опредѣленной нормы.

Наконецъ, касаясь вопроса объ автономіи городовъ въ установленіи сборовъ, Комиссія полагала, что городамъ должна быть предоставлена въ этой области широкая самостоятельность. Однако, Комиссія признавала, что въ извѣстныхъ предѣлахъ ограниченіе или регламентація финансовыхъ полномочій мѣстныхъ самоуправленій все же необходимы. Такъ, прежде всего такая регламентація, по мнѣнію Комиссіи, неизбѣжна въ отношеніи тѣхъ сборовъ, которые взимаются не только мѣстными самоуправленіями, но и государствомъ. Далѣе, Комиссія высказалась за установленіе въ законодательномъ порядкѣ максимума обложенія для всѣхъ сборовъ, менѣе совершенныхъ, т. е. такихъ, которые либо основываются на какихъ-нибудь недостаточныхъ признакахъ платежеспособности лица, либо завѣдомо падаютъ тяжелѣе на менѣе состоятельные слои населенія,—напримѣръ, для квартирнаго налога, попуднаго сбора, различныхъ платежныхъ сборовъ, сборовъ съ собакъ, лошадей, экипажей и т. п. Въ отношеніи оцѣночнаго сбора Комиссія признавала необходимымъ зафиксировать въ законѣ не только максимумъ, но и минимумъ обложенія, а самую организацію указаннаго сбора полагала болѣе цѣлесообразнымъ предоставить свободному рѣшенію городовъ. Основанія, размѣръ, порядокъ и способъ взиманія налога на приростъ цѣнности, налога на незастроенные участки и спеціальныхъ сборовъ, по мысли Комиссіи, могли бы самостоятельно опредѣляться Городскими Думами. По министерство финансовъ, по мнѣнію Комиссіи, могло бы разработать образцовыя положенія всѣхъ этихъ налоговъ, причемъ городамъ должно было бы быть предоставлено право вводить перечисленные налоги на точномъ основаніи подобныхъ образцовыхъ уставовъ безъ спеціальнаго разрѣшенія.

Въ Комиссіи былъ возбужденъ еще вопросъ объ обложеніи въ пользу городовъ денежныхъ капиталовъ. Однако, финансовая теорія и законодательная практика (за нѣкоторыми исключеніями), какъ извѣстно, относятся совершенно отрицательно къ мѣстнымъ налогамъ на денежные капиталы (см. проф. П. Гензель. Новѣйшія теченія въ коммунальномъ обложеніи на Западѣ, стр. 319 и сл.). Дѣйстви-

тельно, нельзя не признать, что налогъ на денежные капиталы въ качествѣ мѣстнаго налога было бы довольно трудно обосновать на принципѣ услуги возмездія. Если же онъ выдвигается въ качествѣ источника для покрытія расходовъ общегосударственнаго значенія, то нужно имѣть въ виду, что доходы рантьеровъ уже будутъ обложены квартирнымъ, подоходнымъ, наслѣдственнымъ, а если будетъ введенъ поимущественный налогъ, то и поимущественнымъ налогомъ. Правда, всѣ эти налоги будутъ нести и домовладѣльцы, кромѣ же того, имъ придется платить еще налогъ съ недвижимостей. Однако, во-первыхъ, подомовый налогъ фактически перелагается на квартиронанимателей; во-вторыхъ, если бы даже онъ и не перелагался полностью, обложеніе домовладѣльцевъ оправдывалось бы тѣми особыми выгодами, которыя получаетъ домовладѣніе отъ дѣятельности городскихъ общественныхъ управленій; наконецъ, если бы государство нашло возможнымъ въ согласіи съ изложеннымъ выше мнѣніемъ Комиссіи передать городамъ государственный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, то тогда оказалось бы, что домовладѣльцы платили бы въ пользу государства только общеподоходный и общепоимущественный налогъ, тогда какъ владѣльцы движимыхъ капиталовъ платили бы еще спеціальный налогъ на денежные капиталы. Во всякомъ случаѣ, въ качествѣ мѣстнаго налога налогъ на денежный капиталъ безусловно непріемлемъ въ виду необычайной подвижности объекта обложенія. Рѣчь можетъ идти, слѣдовательно, только объ отчисленіяхъ изъ поступленій отъ государственнаго налога на денежные капиталы. Между тѣмъ, повышеніе реальнаго налога на денежные капиталы во всякое время должно было бы вызвать экономическія тренія, гораздо болѣе серьезныя, чѣмъ повышеніе не только личныхъ, но даже и промыслового налога. При нынѣшнихъ же обстоятельствахъ это повышеніе, очевидно, совершенно невозможно. Если же государство не могло бы при настоящихъ условіяхъ повысить существующій налогъ на денежные капиталы, то отчисленія изъ этого налога въ пользу городовъ являлись бы просто пособіемъ государства. Но въ такомъ случаѣ нѣтъ надобности указывать государству, изъ какого источника оно должно выплачивать это пособіе: государство могло бы выплачивать его изъ любого источника.

Таковы тѣ важнѣйшіе принципы и основанія, которые, какъ полагала Комиссія, должны были бы быть приняты во вниманіе при разработкѣ проекта новой системы городскихъ финансовъ [1]).

---

[1]) Комиссія обсудила также рядъ болѣе детальныхъ вопросовъ. Такъ, она высказалась за привлеченіе къ обложенію всѣхъ имуществъ, принадлежащихъ казнѣ и Удѣламъ, а также за обложеніе тѣхъ зданій, принадлежащихъ духовнымъ вѣдомствамъ, которыя заняты подъ квартиры духовныхъ лицъ. По вопросу объ устраненіи двойного обложенія въ подоходномъ налогѣ Комиссія высказалась въ томъ смыслѣ, что устраненіе двойного обложенія желательно, но не можетъ быть осуществлено иначе, какъ съ помощью различныхъ механическихъ мѣръ, аналогичныхъ тѣмъ, которыя выработаны на этотъ случай западно-европейской практикой. (См. Прусскій законъ о коммунальныхъ налогахъ, §§ 47—52).

III.

Надзоръ за городскимъ общественнымъ управленіемъ.

Въ общей системѣ мѣстнаго самоуправленія организація надзора находится въ тѣсной связи и зависимости отъ организаціи избирательнаго права, отъ компетенціи и распредѣленія предметовъ вѣдѣній между отдѣльными органами мѣстнаго самоуправленія.

Цензовой и куріальной системѣ выборовъ, ограниченію компетенціи исключительно хозяйственными функціями и сосредоточенію всей власти въ рукахъ муниципальнаго совѣта (городской думы), наблюдающимся въ нѣмецкихъ государствахъ, соотвѣтствуетъ сравнительно слабый надзоръ за дѣятельностью городского управленія.

Наоборотъ, при всеобщемъ избирательномъ правѣ, при широкой административно-хозяйственной компетенціи вплоть до осуществленія функцій судебно-полицейскаго характера, съ сосредоточеніемъ всей полноты власти въ рукахъ мэра (городского головы), на основѣ принципа «дѣйствовать—дѣло одного, разсуждать—дѣло многихъ»,—для французскаго типа самоуправленія, съ незначительными отклоненіями существующаго и въ Бельгіи,—характерно усиленіе правительственнаго надзора за органами мѣстнаго самоуправленія.

Совмѣщеніе положительныхъ сторонъ и той и другой системы мы имѣемъ въ Англіи. При широкомъ,—правда, не всеобщемъ избирательномъ правѣ,—надѣленные широкими хозяйственно-административными полномочіями и полнотой власти, сосредоточенной не въ единоличномъ органѣ, а въ коллегіальныхъ городскихъ Совѣтахъ, органы мѣстнаго управленія въ Англіи самостоятельнѣе аналогичныхъ органовъ въ другихъ странахъ и свободны отъ вмѣшательства и воздѣйствія со стороны органовъ центральной правительственной власти. Помимо общихъ условій особаго развитія англійской системы самоуправленія, это явленіе находитъ свое объясненіе въ томъ, что мѣстное управленіе въ Англіи не противополагается общему или государственному управленію, а есть то же государственное управленіе, но только организованное особымъ порядкомъ, на выборномъ началѣ. Характерно въ этомъ отношеніи, что англійская наука и положительное право не знаютъ даже термина «мѣстное самоуправленіе», а какъ для центральнаго, такъ и для мѣстнаго управленія, сохраняютъ одно и то же выраженіе —мѣстное управленіе (Local government).

Дѣйствующее въ Россіи Городовое Положеніе 1892 г., совмѣщая въ себѣ отрицательныя стороны многихъ системъ въ области избирательнаго права и въ отношеніи компетенціи, ставитъ городское общественное управленіе въ полную зависимость отъ усмотрѣнія агентовъ правительственной власти, въ лицѣ губернаторовъ. Ст. 11 Положенія предоставляетъ губернатору право имѣть надзоръ не только за законностью дѣйствій городского общественнаго управленія, но и за ихъ правильностью, а ст. 83 предоставляетъ тому же губернатору останавливать исполненіе постановленій думы не только тогда, когда оно несогласно съ закономъ или состоялось съ формальнымъ нарушеніемъ, но и въ тѣхъ случаяхъ, когда оно «не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія».

Несостоятельность такого рода организаціи надзора въ условіяхъ настоящаго времени опредѣленно выяснилась не только для дѣятелей мѣстнаго самоуправленія, но и для представителей центральной правительственной власти. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ устами начальника главнаго управленія мѣстнаго хозяйства заявило въ засѣданіи Государственной Думы 3-го марта с. г. что оно «не встрѣчаетъ препятствій отказаться отъ надзора за цѣлесообразностью, поскольку дѣйствія городского общественнаго управленія могутъ нарушать интересы мѣстнаго населенія, но въ то же время полагаетъ, что надзоръ за постановленіями городского общественнаго управленія, съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ общегосударственнымъ интересамъ, не можетъ быть отвергаемъ».

Такимъ образомъ, даже по пути возвращенія къ старому Городовому Положенію 1870 г., сохранявшему за губернаторомъ надзоръ за дѣйствіями органовъ городского управленія, но исключительно только въ отношеніи законности этихъ дѣйствій, правительство остановилось на полдорогѣ.

Комиссія Союза Городовъ считала необходимымъ вернуться къ принципу Положенія 1870 г. въ смыслѣ отказа отъ оцѣнки «правильности» дѣйствій городского общественнаго управленія съ точки зрѣнія ихъ соотвѣтствія, какъ мѣстнымъ интересамъ, такъ и интересамъ государственнымъ. Только въ исключительныхъ случаяхъ, по мнѣнію Комиссіи, при столкновеніи интересовъ мѣстныхъ съ интересами общегосударственными, рѣшеніе вопроса о цѣлесообразности должно быть предоставлено центральнымъ органамъ государственной власти. Эти исключительные случаи, когда постановленія городского общественнаго управленія восходятъ на утвержденіе центральной власти, должны быть исчерпывающимъ образомъ предусмотрѣны Городовымъ Положеніемъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Норвегіи, Англіи, Швейцаріи.

Поэтому не можетъ, конечно, сохраниться порядокъ, неизвѣстный ни одному государству въ Европѣ, кромѣ Россіи, по которому всѣ лица, приглашаемыя на службу городского общественнаго управленія, должны утверждаться въ своихъ должностяхъ администраціей. Такому утвержденію не должно быть мѣста и въ отношеніи замѣщенія высшихъ выборныхъ должностей по городскому управленію,—какъ не знаютъ его Англія и даже Франція въ лицѣ своего полновластнаго мэра, въ своей дѣятельности въ значительной степени подчиненнаго префекту (губернатору), но при своемъ избраніи не нуждающагося ни въ чьемъ утвержденіи.

Въ качествѣ общей нормы, одинаково примѣнимой въ отношеніи ко всѣмъ органамъ управленія, за соотвѣтствующими органами государственной власти должно быть сохранено право надзора лишь за законностью постановленій и дѣйствій городского общественнаго управленія.

Останавливаясь на вопросѣ объ организаціи такого надзора, Комиссія вынуждена была рѣшить, кому предоставить право протеста или обжалованія постановленій городского управленія, и болѣе существенный вопросъ,—кѣмъ эти протесты или жалобы должны разсматриваться.

Комиссія отнеслась отрицательно къ мысли предоставить право протеста особому прокурору, назначаемому министромъ юстиціи спеціально для контроля по дѣламъ земскаго и городского хозяйства. Учрежденіе особаго рода прокуроровъ, отнюдь не менѣе другихъ органовъ коронной администраціи зависимыхъ и несамостоятельныхъ, было бы неизбѣжно связано съ общимъ пересмотромъ Уставовъ Судебныхъ Учрежденій.

Представлялось наиболѣе цѣлесообразнымъ предоставить контроль за дѣятельностью органовъ мѣстнаго управленія особымъ инспекторамъ мѣстнаго самоуправленія, представителямъ центральной правительственной власти, выдѣленной изъ нынѣ существующаго министерства внутреннихъ дѣлъ съ его полицейскими функціями, господствующими и поглощающими всѣ другія, и организованной въ качествѣ самостоятельнаго отдѣла или даже особаго министерства по дѣламъ мѣстнаго самоуправленія. До осуществленія же этого жизненно-необходимаго проекта, Комиссія сочла себя вынужденной оставить право протеста противъ незакономѣрныхъ дѣйствій городского управленія за губернаторомъ (или градоначальникомъ), не столько, какъ за «первыми лицами въ губерніи», сколько какъ за лицами, ближе всего соприкасающимися съ дѣлами мѣстнаго управленія и связующими органы мѣстнаго управленія съ органами управленія центральнаго.

Отрицая контроль за цѣлесообразностью дѣйствій городского управленія, Комиссія считала нужнымъ предоставить право жалобы лишь на тѣ постановленія городскихъ думъ, которыя нарушаютъ частныя права, а не только интересы частныхъ лицъ или учрежденій.

Комиссія исходила изъ презумпціи, что постановленія городской думы законны, и потому самый фактъ опротестованія или принесенія жалобъ самъ по себѣ не пріостанавливаетъ постановленія думы. Для этого необходимо спеціальное распоряженіе со стороны органа надзора, разсматривающаго постановленія думы по существу и надѣленнаго правомъ отмѣнять эти постановленія.

Органъ, гдѣ разсматриваются приносимые протесты и жалобы, долженъ, по мнѣнію Комиссіи, носить судебно-административный характеръ. Онъ долженъ быть независимъ и авторитетенъ, чтобы нелицепріятно примѣнять и толковать дѣйствующій законъ и творить новое право въ непредусмотрѣнныхъ, вѣчно усложняющихся, административно-хозяйственныхъ отношеніяхъ городской жизни.

Организація такого органа по типу французскаго административнаго суда, въ которомъ роль первой инстанціи выполняетъ особый совѣтъ префектуры (въ родѣ нашего губернскаго присутствія), не встрѣтила сочувствія членовъ Комиссіи. Большинство Комиссіи не раздѣлило также и мысли о созданіи Присутствія по мѣстнымъ дѣламъ при окружныхъ судахъ или при судебныхъ палатахъ, въ формѣ какъ бы особаго отдѣленія общаго суда. Такое Присутствіе казалось недостаточно тѣсно связаннымъ съ мѣстной жизнью. Съ другой стороны, самодовлѣющіе интересы суда заставляли щадить судъ и не обременять судъ задачами, ему несвойственными.

Особое Присутствіе по мѣстнымъ дѣламъ въ качествѣ административно-судебнаго учрежденія, по мысли Комиссіи, должно очетать въ себѣ административно-хозяйственный опытъ мѣстной жизни съ познаніями и навыками профессіональныхъ судей. Въ виду этого, оно должно быть составлено изъ несмѣняемыхъ судей, избираемыхъ органами мѣстнаго управленія, и такихъ же судей, назначаемыхъ Высочайшей властью по представленію правительства. Число первыхъ, т.-е. избираемыхъ судей, по мнѣнію Комиссіи, должно, хоть въ нѣкоторой мѣрѣ, превышать число назначаемыхъ. Это явится гарантіей независимости Присутствій и предупредитъ возможность превращенія надзора за законностью постановленій органовъ мѣстнаго управленія въ формальный тормазъ всѣхъ муниципальныхъ начинаній. Избираемые члены-судьи могутъ рекрутироваться изъ широкихъ круговъ населенія: судьей можетъ стать адвокатъ, профессоръ, всякое лицо, подъ условіемъ, что

должность и систематическая работа въ качествѣ судьи въ Особомъ Присутствіи не будутъ совмѣщены съ занятіемъ другихъ платныхъ должностей.

Чтобы подчеркнуть связь выборныхъ судей въ Особомъ Присутствіи съ органами мѣстнаго управленія, Комиссія считала необходимымъ спеціально оговорить, что эти судьи могутъ быть гласными.

Изъ числа судей, назначаемыхъ правительствомъ, одинъ судья опредѣляется на должность по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, какъ представителя центральнаго внутренняго управленія, а остальные—по общему порядку, по представленію Министра Юстиціи. Подзиненные въ общемъ порядкѣ надзора только Сенату судьи избираютъ изъ своей среды предсѣдателя Особаго Присутствія, чѣмъ укрѣпляются авторитетъ и самостоятельность Присутствія, какъ учрежденія, и гарантируется независимость отъ вліянія со стороны другихъ органовъ центральнаго или мѣстнаго управленія.

И выборные, и назначаемые судьи получаютъ вознагражденіе изъ средствъ Государственнаго Казначейства по вѣдомству Министерства Юстиціи. Протесты и жалобы разсматриваются Присутствіемъ публично въ состязательномъ порядкѣ. Присутствіе черезъ одного изъ своихъ членовъ имѣетъ право производить ревизію исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія.

Наконецъ, въ качествѣ высшей инстанціи для обжалованія постановленій Особаго Присутствія Комиссія, впредь до общей реформы Правительствующаго Сената, вынуждена была остановиться на Особомъ административно-судебномъ Присутствіи Сената.

БИБЛИОТЕКА
КРАСНОЙ ПРЕСНЕНСКОЙ
Инв №